financing the canada pension plan

a report by the
national council of welfare

december 1982

Canada

F I N A N C I N G T H E
C A N A D A P E N S I O N P L A N

One in a Series of Reports
by the National Council of Welfare
on Canada's Retirement Income System

December 1982

Government of Canada | Gouvernement du Canada
National Council of Welfare | Conseil national du Bien-être social

Copies of this report may be obtained from:

National Council of Welfare
Brooke Claxton Building
Ottawa K1A 0K9
Tel. (613) 995-6265

Également disponible en français sous le titre:
"Le financement du Régime de pensions du Canada"

FOREWORD

A retirement income system should perform two essential tasks. The first is to ensure that all elderly persons are assured a minimum income which will enable them to live decently and in dignity, no matter what their circumstances in their working years. The second is to maintain a reasonable relationship between an individual's income before and after retirement so that old age does not bring a drastic reduction in his or her standard of living.

Canada's pension system, unfortunately, neither prevents poverty among the elderly nor adequately replaces pre-retirement income. Sixty percent of single people 65 and older - the majority of them women - live below the poverty line. Half of the aged population - over 1.2 million men and women - have so little income they qualify for the Guaranteed Income Supplement, an anti-poverty program originally intended to serve what was supposed to have been a shrinking minority of impoverished pensioners. Large numbers of Canadians who are middle-income earners during their working years undergo a serious drop in income after they retire. The gap between the haves and have-nots yawns wide among the elderly: a minority enjoy comfortable retirement incomes from savings, investments and private pension plans, while the majority have to get by on low or modest incomes obtained mainly from government programs.

Economic and social forces are exerting mounting pressure on our already weak retirement income system. Inflation eats away at private pension credits earned by workers and payments received by pensioners. The aged are increasing much faster than the population as a whole, and the rate of growth is especially rapid among elderly women and persons 70 to 80 years old. Projections indicate that the elderly, who at 2.4 million currently account for one in ten Canadians, will increase to 3.4 million or 12 percent of the population by 2001 and 6.2 million or two persons in ten by the year 2031.

These facts have by no means gone unnoticed. In April of 1981 a National Pensions Conference, attended by delegates from industry, labor and government as well as women's and pensioners' groups, concluded that Canada's pension system urgently demands a major overhaul. In December of 1982 Ottawa released a green paper on pension reform, Better Pensions for Canadians. The report presents a number of proposals for reform

which will be referred to a parliamentary committee for a year's study and public response. Over the past few years there has been a steady stream of studies, briefs and proposals on the retirement income system.

Pension reform is a complicated subject, even for the specialist. Canada's retirement income system is comprised of three major levels and, within each level, several elements - a foundation of federal and provincial income security programs; a second tier of public pension plans (the Canada Pension Plan and Quebec Pension Plan); and a third layer of private pension plans of varying design, Registered Retirement Savings Plans, and special tax provisions that encourage saving for retirement and lower taxes for the elderly. Most people have only a vague idea of how this complex system operates, let alone understand what is wrong with it and what can be done to set it right. Yet the outcome of the pension reform process will touch every Canadian who pays taxes, contributes to pension plans and reaches the age of retirement.

The report that follows is one of a series of papers by the National Council of Welfare on the retirement income system. The purpose of the series is to provide the basic facts which the ordinary Canadian needs to participate in the pension debate. Each report explains a major element of the retirement income system, discusses its strengths and weaknesses, and recommends reforms.

TABLE OF CONTENTS

	Page
FOREWORD	i
INTRODUCTION	1
CPP FINANCING: THE FIRST TWO DECADES	3
CPP FINANCING: THE NEXT TWO DECADES	12
FUTURE FINANCING OF THE CPP: WHAT NEEDS TO BE DONE?	19

INTRODUCTION

Few aspects of government operation are as poorly understood - indeed, so often totally misunderstood - as the financing of the Canada Pension Plan. Myths and misconceptions abound. With almost predictable regularity there are alarmist accusations that the Canada Pension Plan is going broke, that Canada Pension Plan funds are being given away to the provinces at little or no interest, and that a frightening cost burden is being passed on to future generations.

None of these charges is true. They are all born of a lack of understanding of how the Canada Pension Plan (CPP) is really financed. In turn, this lack of understanding is rooted in the false notion that CPP financing is so complex as to be beyond the comprehension of most people.

While CPP financing is admittedly not simple, it is also not so complicated that the average Canadian cannot understand the basic principles by which it operates. And it is essential that Canadians do understand these principles if they are to participate effectively in the important debate which has been going on for several years, and which will reach a critical stage during the next few months, over the reform of our pension system.

The most fundamental question in the pension debate is the extent to which the Canada Pension Plan, and the counterpart Quebec Pension Plan, should be expanded to guarantee Canadians a greater income in retirement. While many issues must be resolved in answering this crucial question, the key ones revolve around costs and financing. Unless we understand

the present financing and the eventual costs of the Plans which already exist, we will lack an essential element in deciding what size of expansion Canada needs and can afford.

This report looks at the financing of the Canada Pension Plan. It describes how the financing system works and tries to correct some of the most common misconceptions. It also looks at the issues which the federal and provincial governments will be addressing over the next couple of years about the future financing of the CPP. Finally, it suggests certain principles which should guide governments in their deliberations.

As its title suggests, this report focusses on the Canada Pension Plan. While the Canada and Quebec Pension Plans are almost identical in terms of the benefits they provide and certain aspects of their financing systems, other parts of their financing are quite different. We will describe the most important of these differences. For those aspects of financing in which the Canada and Quebec Pension Plans are similar, the National Council of Welfare hopes that the recommendations in this report will be considered in regards to the Quebec Pension Plan. However, we will not attempt to make recommendations on those aspects of financing which are unique to the Quebec Pension Plan and which fall entirely within the jurisdiction of the Government of Quebec.

CPP FINANCING: THE FIRST TWO DECADES

Under Canada's constitution, jurisdiction for pensions is divided between the federal and the provincial governments. In regards to public pension plans, the constitution says that Ottawa can enact legislation establishing such plans provided the federal legislation does not affect the operation of a similar provincial program.[1]

Although the courts have never been asked to give a legal interpretation of this section of the constitution, it is generally taken to mean that any province which so chooses can opt out of a federally legislated public pension plan if it sets up a comparable program of its own. This is precisely what happened in the 1960's when the Canada Pension Plan was enacted and Quebec decided to establish the Quebec Pension Plan.

Two important practical considerations follow from the constitutional provisions concerning public pension plans. The first is that a federally legislated program, if it is to have real effect, must have the approval of a significant number of provinces with a substantial part of the Canadian population. Otherwise, no matter how good the plan might be, it would not mean much because it would not apply to many people.

The second consideration arises if the federal government legislates a plan and a province chooses to opt out and set up another plan of its own. To the extent possible, it is desirable for the two plans to be similar in their level of benefits and rates of contributions. Otherwise a serious

barrier to the movement of labor between provinces could develop, and the costs of doing business might be appreciably different from one part of Canada to another. This concept is often referred to as parallelism.

The desire to maintain a high degree of parallelism between the Canada and Quebec Pension Plans, and the need to ensure that the other nine provinces would participate in the Canada Pension Plan, were critical elements in designing the CPP and QPP in the early and mid-1960's. This was particularly the case in the decisions regarding the financing of the Canada Pension Plan.

The federal government preferred the Plan to be financed on a "pay-as-you-go" basis. Pay-as-you-go means collecting just enough money each year through contributions to cover the administrative costs and the benefits that are paid out that year. Such a financing method keeps contributions as low as possible during the early years of a public pension plan, and does not accumulate money in a fund (since the contributions that come in from members of the work force are paid out immediately to pensioners).

Quebec, on the other hand, wanted a higher contribution rate during the early years of the Quebec Pension Plan. As part of its economic development strategy at that time, the provincial government wanted to create a fund which could serve as a pool of money available for investment in public and private projects in Quebec.

In order to maintain parallelism, a compromise was struck. It was agreed that the Canada and Quebec Pension Plans would start with a contribution rate of 3.6 percent - half to

be paid by an employee and half by his/her employer.[2] This was considerably higher than the pay-as-you-go rate that would have been required at the start of the new Plans, but less than the rate which Quebec had originally proposed.

One fact should be emphasized. It was fully realized that the 3.6 percent contribution rate was far short of what would have been needed if the Plans were to be fully-funded - i.e. if, like private pension plans, enough money were put aside each year for investment to build a fund out of which all the pensions that had been earned up to that year could eventually be paid. Thus the designers of the Plans, and the legislators who enacted them, knew that at some time in the future the contribution rate would have to be increased.[3]

However, for the first fifteen or twenty years of the Plans, the 3.6 percent rate would generate far more revenues than would be needed to pay for benefits and administration. Over this period, therefore, a fund would be accumulated. Such a financing system is known as partial funding.

In keeping with its economic development objectives, Quebec decided that the surplus funds in the Quebec Pension Plan would be deposited with an independent agency of the provincial government (the Caisse de dépôt et de placement) which would invest the money in corporate stocks and bonds, mortgages, provincial securities and other such vehicles. For the Canada Pension Plan, however, the issue of what to do with the surplus funds was more difficult because there were two levels of government - the provinces and the federal government - which had some claim to this money.

In the end, as a critical part of the complex deal through which the nine provinces participated in the Canada Pension Plan, it was agreed that the surplus money in the Canada Pension Plan Account[4] (other than an operating reserve to pay for expenses during a three-month period) would mostly be loaned to the provinces.[5] Many believe that this provision was the deciding factor in getting the provinces to participate in the Canada Pension Plan, and so was essential for making an effective program possible.

In apportioning the surplus among the provinces, it was agreed that each would be allowed to borrow an amount proportional to the contributions paid by the residents of that province. (For example, if 15 percent of all contributions in a certain period come from residents of British Columbia, then the B.C. government can borrow 15 percent of the surplus). The part of the surplus proportional to contributions from residents of the Yukon and Northwest Territories, and any other amounts that might remain, must be borrowed by the federal government. Table 1 shows the total borrowing by each province and the federal government as of October 31, 1982.[6]

TABLE 1

CANADA PENSION PLAN LOANS AS AT OCTOBER 31, 1982

($,000)

Newfoundland	-	$ 460,783
Prince Edward Island	-	95,519
Nova Scotia	-	881,284
New Brunswick	-	664,727
Quebec[7]	-	98,009
Ontario	-	12,027,326
Manitoba	-	1,284,073
Saskatchewan	-	1,001,992
Alberta	-	2,367,874
British Columbia	-	3,352,467
Federal government	-	167,573
TOTAL		$ 22,401,627

One thing should be stressed at this point. The loans to the provinces[8] from the Canada Pension Plan are real loans. Provinces must issue securities for all the money which they borrow, and these securities can be redeemed on six months' notice by the Minister of Finance whenever the money is needed to pay for benefits or other costs of the Canada Pension Plan. Contrary to what is often charged, the money is not being given away - certainly not under the terms of the legislation as it is now written.

Moreover, as with any loan, the borrowers (the provinces) must pay interest. In fact, next to contributions from employees and employers, interest payments from provincial governments are the second major source of revenue for the Canada Pension Plan.

One of the most common myths about the Canada Pension Plan is that the interest charged to provincial governments is extremely low. This is not the case, although it is true that provinces are charged less than the full market rate.

Interest on loans from the Canada Pension Plan is set at the same rate as that on long-term Government of Canada securities. For loans made in September 1982, for example, the rate was 15.54 percent. In late 1981, when interest rates in general were very high, the CPP borrowing rate reached 17.51 percent.

The notion that the provinces are borrowing money from the CPP at bargain-basement rates stems from the fact that the interest which they are charged for their CPP loans is lower than what they would have to pay to borrow money from other sources.[9] This is the case because the provinces, generally, have to pay higher interest on their borrowing than the federal government. The interest "reduction" varies from half a percent for the wealthiest provinces to several percentage points for some of the poorer provinces. As a result, the interest formula for CPP loans has an element of redistribution since the poorer provinces derive the greatest relative benefits from this source of funds.

Another common misconception about Canada Pension Plan financing is that the provinces do not really pay the interest at all. Again, the facts speak otherwise.

Because contributions from employees and employers have exceeded expenditures (benefits and administrative costs) each year since the Canada Pension Plan began, it has never been necessary to use the revenues from interest in order to

cover the CPP's expenses. Provinces pay interest in the sense that interest charges are added to what each province owes to the Canada Pension Plan fund. However, there is no actual net transfer of cash between the provincial treasuries and the CPP because the interest that a province pays is, in effect, immediately loaned back to that province as part of its share of the surplus in the Canada Pension Plan Account.

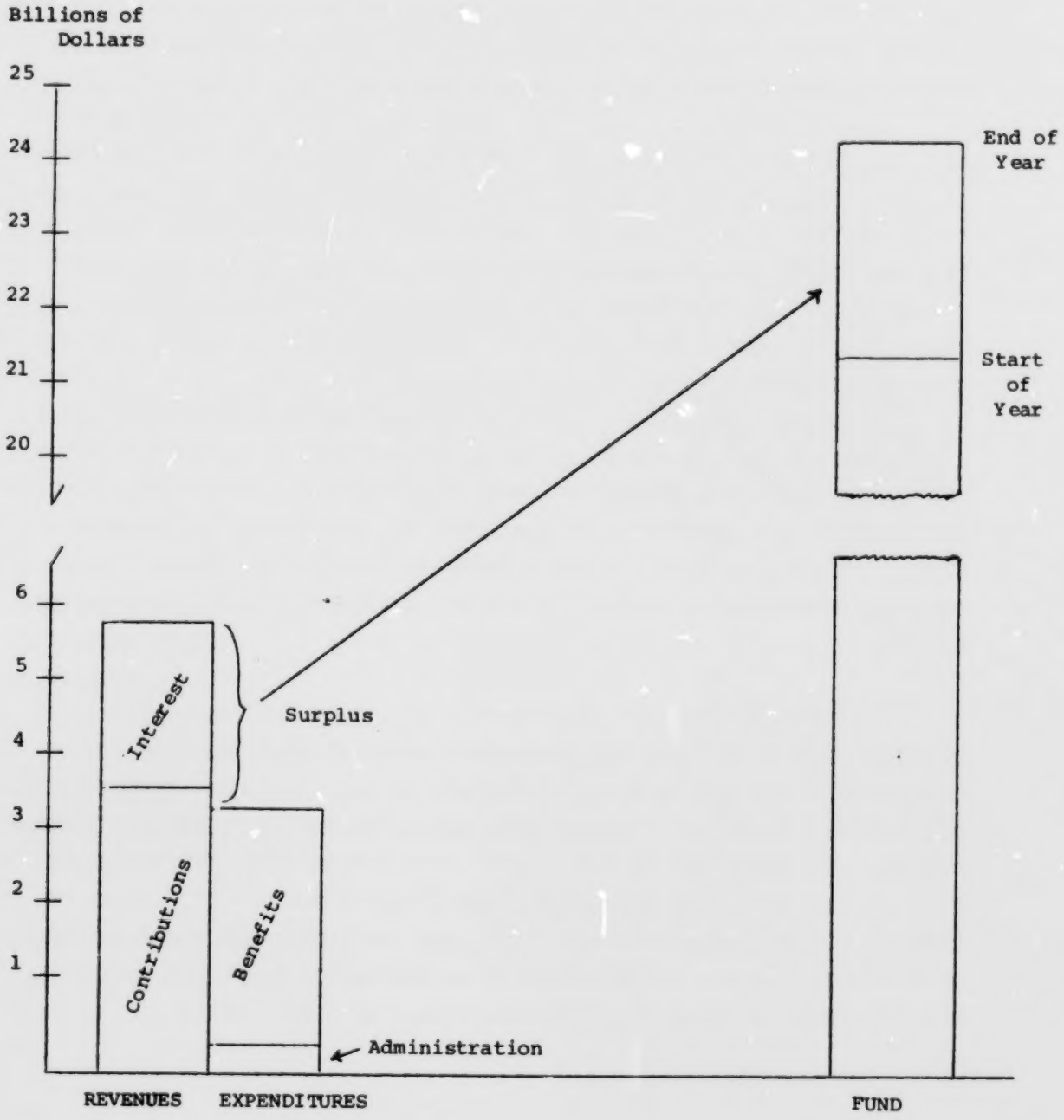
The discussion so far has been fairly abstract. Some concrete figures might be helpful. Figure 1 shows the expected revenues and expenditures of the Canada Pension Plan in the current (1982-83) fiscal year, as well as the amount of money credited to the CPP Account at the beginning and end of the year.[10]

On April 1, 1982, the Canada Pension Plan Account had a balance of approximately $21.5 billion. Of this, $20.5 billion was on loan to the provinces, and $1.0 billion was being retained as an operating reserve (as required by law) to cover expenditures during the first three months of the fiscal year. (The federal government, by the way, pays interest on the operating reserve).

Revenues during 1982-83 are expected to total $5.8 billion - $3.6 billion in contributions and $2.2 billion from interest. Expenditures are forecast at $3.1 billion - $3.0 billion for benefit payments and $86.2 million for administrative costs. The $2.7 billion by which revenues exceed expenditures will be put into the Canada Pension Plan Account and loaned to the provinces (except, again, for the portion retained for the operating reserve). The balance in the Account at the end of the fiscal year will be approximately $24.3 billion.

FIGURE 1

CANADA PENSION PLAN FINANCING
1982-83 FISCAL YEAR



As for the Quebec Pension Plan, the accumulated fund on April 1, 1982, stood at just under $8 billion.[11] In the 1981-82 fiscal year, the QPP had revenues of $1,842 million - $1,040 million from contributions and $802 million from investment income (i.e. dividends from its portfolio of stocks and bonds, interest on provincial securities, and so on). Its expenditures were $901 million - $864 million in benefit payments and $37 million in administrative costs. By the end of the current (1982-83) fiscal year, the Quebec Pension Plan fund will exceed $9 billion.

CPP FINANCING: THE NEXT TWO DECADES

While contributions to the Canada and Quebec Pension Plans will exceed expenditures by very sizeable amounts in the current fiscal year, this situation will not last much longer. Benefit payments are increasing rapidly as more and more persons who have contributed to the Plans retire and begin to draw retirement benefits. And the increase in total benefit payments is growing faster than the increase in contributions.

There will soon be a milestone in the history of the Canada and Quebec Pension Plans when expenditures will exceed contributions (assuming that the contribution rate remains at the current 3.6 percent). This point is often termed "critical year 1". According to the actuarial projections,* critical year 1 will be in 1985 for the Canada Pension Plan[12] and 1986 for the Quebec Pension Plan.[13]

---

* The most recent comprehensive actuarial report from the Department of Insurance was published in 1978. It was based on what were thought, at that time, to be reasonable assumptions about future employment levels, inflation rates and interest rates. Because of the sharp increase in unemployment in the past year combined with continuing high inflation, it is quite possible that CPP/QPP revenues will be significantly lower than expected and that the total cost of benefits will be higher. This has certainly been the case in the United States in regards to their social security system. In Canada, the most important consequence for the CPP and QPP may be that "critical year 1" will occur earlier than forecast. If this happens, political pressures to 'solve' the CPP financing issue might be increased, but the situation would not be changed in any significant way from what is described in this report. The next comprehensive actuarial report is due in early 1983.

Actually, 1985 will be critical only from the point of view of provincial treasuries, because it will be the first year in which some of the revenues from the interest paid by the provinces to the CPP will be needed to cover expenditures. In other words, there will be an actual net flow of cash from provincial treasuries to the Canada Pension Plan. In all other respects, the CPP and the QPP will continue to operate as before.

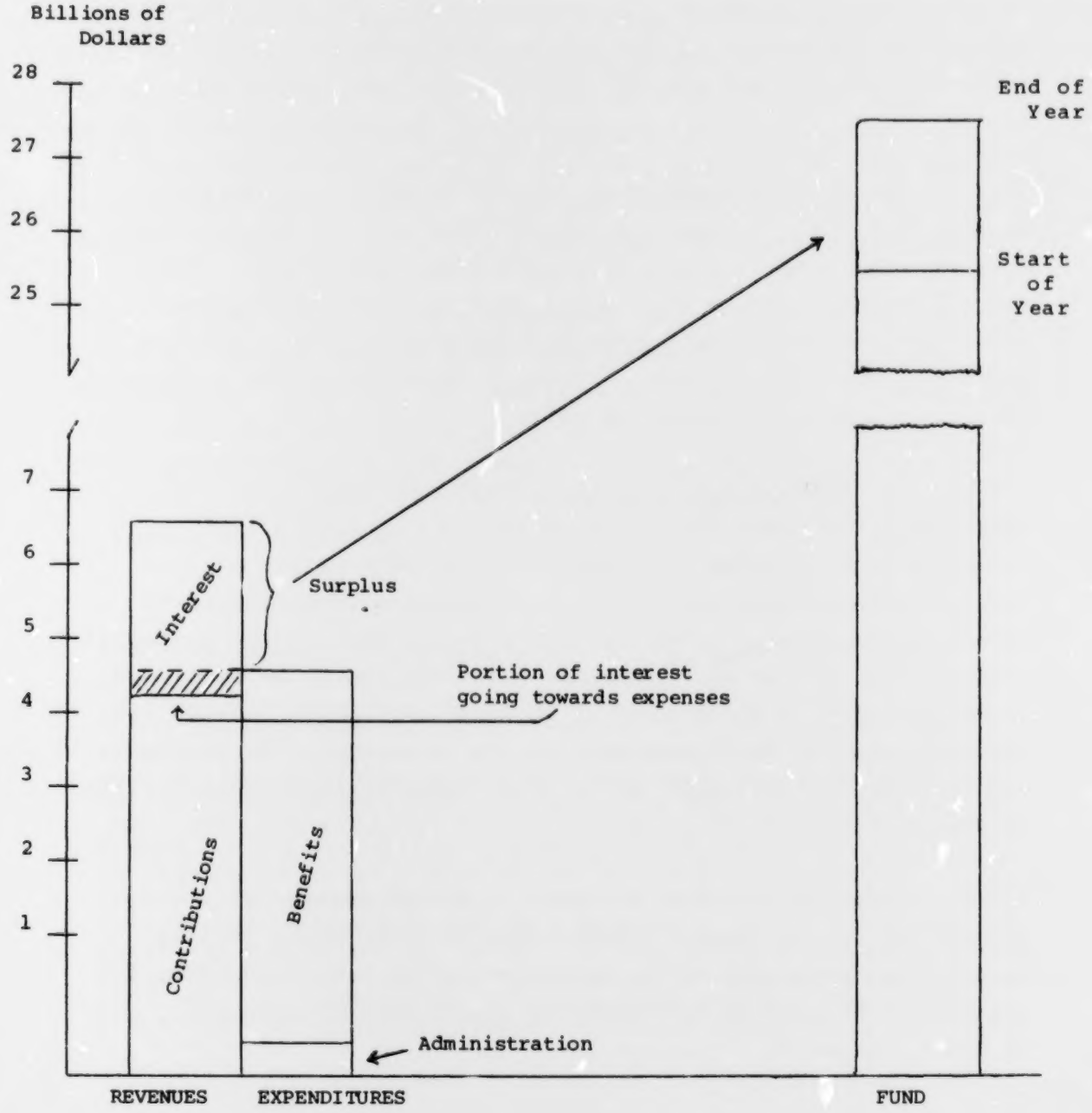
The flow of money from the provinces to the Canada Pension Plan will be small at first since not all the interest from previous years' loans will be needed immediately. For a few years, then, there will still be some "surplus" interest to be borrowed from the Canada Pension Plan Account, and the fund will continue to grow. Figure 2 illustrates the situation which is expected to apply in 1985.[14]

It is estimated that CPP benefit payments and administrative costs will come to $4,415 million in 1985. Contributions, however, are estimated at only $4,372 million. Therefore $43 million in interest payments will be needed to cover the shortfall. This is only a small part of the almost $2 billion in interest which will be due that year; the remainder, an estimated $1.9 billion, will go into the Canada Pension Plan Account and will be loaned back to the provinces. As a result, the fund will still increase in 1985, growing from $25.6 billion to $27.5 billion.

Although the flow of money from the provincial treasuries to the Canada Pension Plan will be small in 1985, it will increase rapidly in each succeeding year. In 1986, for instance, the flow is estimated to reach $300 million and, by 1990, almost $1.7 billion.

FIGURE 2

CANADA PENSION PLAN FINANCING
1985 - "CRITICAL YEAR 1"



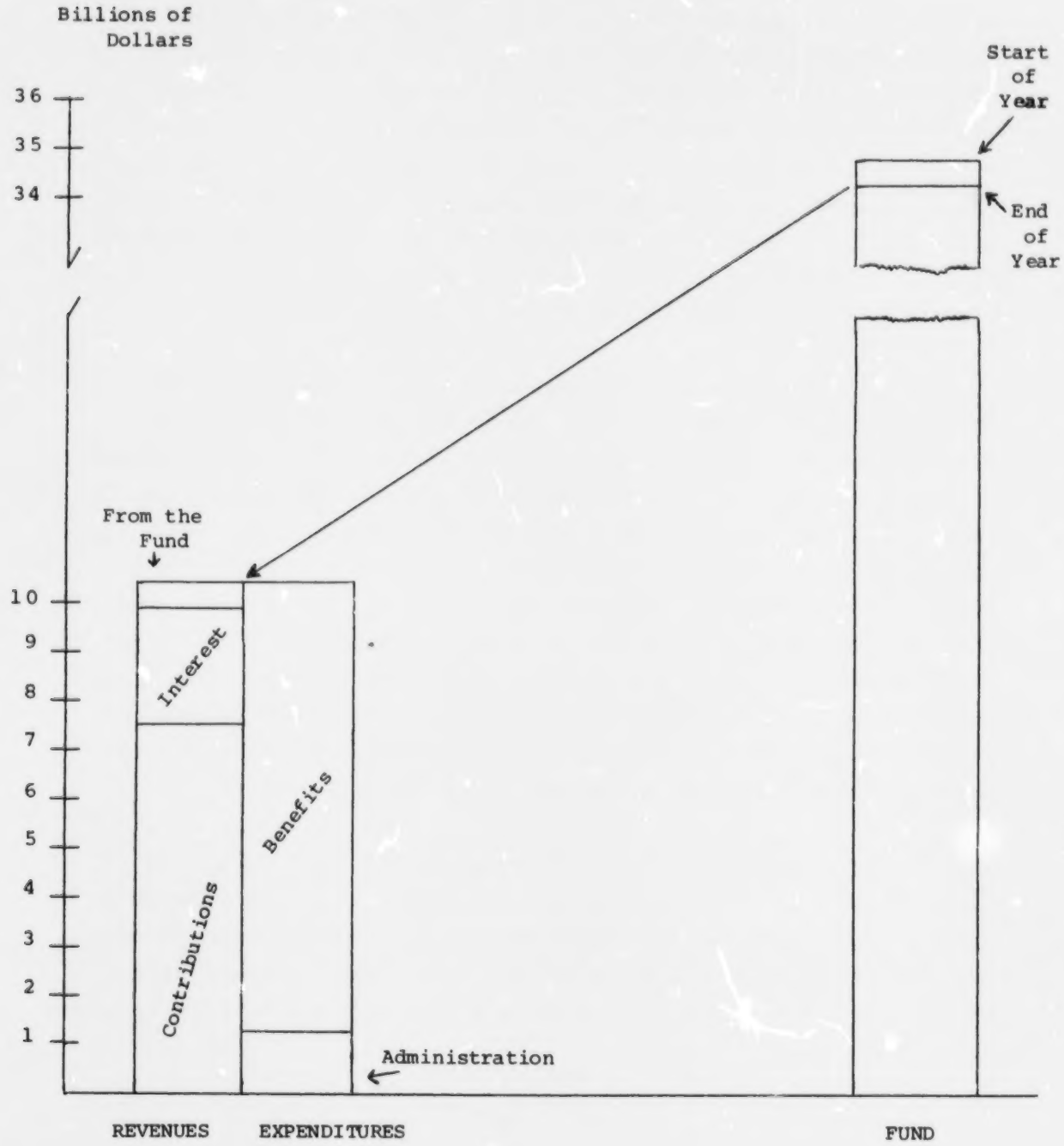
Finally, in 1993, the Canada and Quebec Pension Plans will reach the point where even full interest payments (or, in the case of the QPP, full investment earnings) plus contributions at 3.6 percent will not be enough to cover expenditures. This is referred to as "critical year 2". If by this point governments have not acted to raise the contribution rate, the shortfall between expenditures and revenues will have to come out of the Investment Fund. What this means, of course, is that the provinces will have to start repaying the principal on their loans from the CPP. (In the Quebec Pension Plan, the investment portfolio will have to start being cashed in). Figure 3 illustrates the situation expected in 1993.

Because of the large amount of money that will be accumulated in the CPP and QPP funds by 1992 - a projected $34.7 billion in the CPP and $15.5 billion in the QPP - repayment of the principal would be sufficient to keep the Canada and Quebec Pension Plans solvent for another decade, even with a contribution rate that remained at 3.6 percent. But an end finally would come - "critical year 3" (2003 for the CPP and 2002 for the QPP) - when the funds would be exhausted. After critical year 3, the contribution rate must go up or the Plans will not be able to continue operating. This fact is what has given rise to the fanciful doomsday scenario of an "impending bankruptcy" of the Canada and Quebec Pension Plans.

We cannot emphasize strongly enough that this "bankruptcy" is a purely theoretical situation. It will never happen. Governments will have acted far in advance to increase the contribution rates in order to assure the revenues needed to pay for all the future Canada and Quebec Pension Plan benefits which come due.

FIGURE 3

CANADA PENSION PLAN FINANCING
1993 - "CRITICAL YEAR 2"



The important questions now are: How much should the contribution rates be raised? When should this increase occur? How should it be phased in? Should there continue to be a year-to-year surplus? If so, what should it be used for?

These are all questions which are under intensive study by the federal and provincial governments. They are questions that probably will be answered over the next few years in the course of federal-provincial negotiations, and the answers may be only partially based on pension criteria.

As the preceding discussion has shown, the Canada Pension Plan is a major source of provincial borrowing. The importance of this source can be illustrated by taking one example - the province of Ontario. According to the most recent provincial budget, Ontario will have a deficit this fiscal year of $2.2 billion. Of this amount, over half - $1.2 billion - will be financed by the loans from the Canada Pension Plan.[15]

With this much money involved, it is understandable that the provinces have a keen interest in the future financing of the Canada Pension Plan. Their concern is combined with an important say in what changes will be made to the financing system.

As part of the arrangement by which the provinces agreed to participate in the Canada Pension Plan, a unique "amending formula" was built into the legislation. Although the Canada Pension Plan is an act of the federal Parliament, key aspects of the Plan such as the contribution rate and the level of benefits can only take effect if they are approved both by Parliament and by two-thirds of the provinces with two-thirds

of the population of Canada.[16] Thus any four provinces can block a change to the financing system, and Ontario - where more than one-third of Canadians live - has an effective veto over any change to the Plan.

Inevitably, then, questions of provincial financing will loom large in the federal-provincial negotiations over Canada Pension Plan financing. The public interest demands that the issues of provincial financing not be allowed to dominate these negotiations nor become the major factor in deciding the outcome.

FUTURE FINANCING OF THE CPP: WHAT NEEDS TO BE DONE?

Two fundamental goals underlie the financing systems of all pension plans, whether private (employer-sponsored) plans or publicly administered programs. The first is to ensure that the pensions which are promised will, indeed, be paid; in other words, that the money will be available when it is needed. The second is to keep the costs of the promised pensions as low as possible while, at the same time, allocating those costs fairly among current and future contributors to the plans.

In private plans these two objectives are met by requiring full funding. Any private company, no matter how large or apparently affluent at one point in time, could encounter financial difficulties or even bankruptcy in the future. If the pensions promised by a company are to be truly secure, sufficient money has to be put aside in an investment fund each year to pay for the part of the future pensions related to that year's service. Moreover, under such a system of advance funding, current contributors themselves (with the help of their employers) are paying for their own eventual pensions, so the question of fairness vis-à-vis future plan members is automatically settled.

It is sometimes suggested that a similar system of full funding should be implemented for the Canada Pension Plan. Proponents of this proposal (who, not coincidently, are usually strongly opposed to public pension programs in general) argue that only full funding of the CPP can guarantee security of future benefits. They frequently mix their calls for full funding with charges that the CPP is going bankrupt or, at the

least, that a staggering liability is being passed on to future generations.

Having just seen that no such "bankruptcy" is going to happen, it is not necessary to comment further about this. But what about the argument regarding security of benefits? What truth is there to it? And what truth is there to the charge that future members of the work force will have to bear a tremendous cost burden if we fail to switch to full funding?

A fully funded Canada Pension Plan would rapidly lead to an enormous accumulation of money. For example, according to estimates by the Ontario Royal Commission on Pensions,[17] if the CPP had been converted to a fully funded system starting in 1980, a fund of over $700 billion would build up by the end of the century, and this would grow to just under $9 trillion (thousand million) by 2030.[18] While it might be theoretically possible to conceive of governments using this money to buy up large parts of what is now the private sector, in practical terms such a radical shift in economic policy is unimaginable. Anyway, it would be counter-productive since such a policy of nationalization would almost certainly precipitate panic in stock markets and an enormous decline in share prices, thus drastically eroding the value of the fund itself.

An alternative would be to invest the money primarily in new ventures in the private sector, perhaps as a source of risk capital for small and medium-sized enterprises or perhaps as a way of financing the mega-projects of the future. However, as the Ontario Royal Commission concluded, the volume of money generated by a fully funded CPP would far exceed any reasonable expectation of private sector capital requirements in the

foreseeable future.[19] Some of the money could go to the private sector, but it does not appear realistic to think that the private sector could absorb it all. A large part would remain which could only be invested through loans to governments. To secure these loans, governments would issue bonds. However, government bonds are only as good as the ability of governments to raise money through taxation. And it is precisely this power to raise money through taxation (or mandatory contributions) that makes an unfunded pay-as-you-go public pension plan possible.

In the end, a fully funded public plan is not one bit more secure than a pay-as-you-go plan. The argument that a public pension program must be financed like a private plan to guarantee security of benefits is rooted in two hypotheses: either that the program's sponsor - the government - could go bankrupt, or that the future government could decide to renege on today's promise and reduce benefits. But if the government were to go bankrupt, no amount of advance funding would provide security; bonds, whether public or private, would be worthless. There is no protection against a hypothetical government bankruptcy which is, anyway, too absurd a scenario to be seriously contemplated.

As for the possibility of a future government reneging by reducing benefits, nothing can absolutely guarantee against this - not even a fully-funded plan. (After all, what would absolutely guarantee that a future government would not divert the money in such an enormous fund for other purposes and refuse to make it available to pay pensions?) There simply has to be some basic trust that future governments will stand by the commitments that have been made to Canadians.

If full funding of the CPP does not provide more security than pay-as-you-go financing, perhaps it might be defended on the basis of significantly lower cost. The evidence, however, is to the contrary. The actuarial projections from the Department of Insurance indicate that putting the CPP on a fully funded basis would require an immediate rise in the contribution rate from the current 3.6 percent to between 8 and 9.4 percent. A pay-as-you-go system would not reach this level until well into the twenty-first century, and after that the pay-as-you-go rate would not exceed the full funding rate by more than 1 percent. The Ontario Royal Commission, which used a different calculating method, concluded that the full funding rate would always be higher than the pay-as-you-go rate.

Full funding would never be appreciably cheaper than pay-as-you-go, and might always be more expensive. Therefore no staggering liability is being passed on to future generations by not putting the CPP on a fully funded basis. This is just another of the myths.

There is no reason for fully funding the Canada Pension Plan. The dilemma of what to do with the vast amounts of money that would accumulate, the shock to the economy of having to immediately more than double the contribution rate, and the fact that there would be neither greater security of benefits nor lower costs should all combine to put such proposals permanently to rest.

The only fund which a public pension scheme such as the CPP requires is a relatively small contingency reserve which can protect against unexpected fluctuations in revenues or expenditures. Such a reserve removes the need to make sudden adjustments to the contribution rate in the event, for instance,

that an unexpected increase in inflation drives up costs or a rapid rise in unemployment causes revenues from contributions to fall. It is often suggested that the contingency reserve should equal two years' benefits.

Other than this contingency reserve, the Canada Pension Plan should be financed on a pay-as-you-go basis. Benefits would be entirely secure because they would be backed by the power of government to raise the necessary money through contributions; costs would be kept as low as possible; and future members of the work force would not be asked to bear an unreasonable burden.

Since, as we have already seen, the current contribution rate generates more revenues than are needed to cover expenditures at the present time, the next important question is <u>when</u> the switch to pay-as-you-go should take place. There are three basic possibilities, and these coincide with the three "critical years" of the CPP.

The first option would be to put the CPP on a pay-as-you-go basis in 1985, "critical year 1", when CPP expenditures will first exceed revenues from contributions at the current 3.6 percent rate and provinces would have to start making net interest payments to the Plan. By increasing the contribution rate to 3.64 percent in 1985, and with further small rises in subsequent years so that the rate would eventually reach 9.09 percent in 2030, revenues from contributions could be kept permanently equal to expenditures, and net payments from provincial treasuries would never be required. As is now the case, provinces would still pay interest in the sense that what they owe in interest would be added to their total CPP borrowing. But this would become a purely "paper" transaction.

In practical terms, the interest would really be "forgiven" since the financing system would ensure that net payments would never have to be made.

A second option for switching to pay-as-you-go would be to wait for 1993, "critical year 2", when CPP expenditures would first exceed revenues from contributions at the current 3.6 percent rate plus net provincial interest payments, and the principal of the CPP fund would have to start being run down. Under this option, the 3.6 percent contribution rate could be retained for another decade, after which it would start to be slowly increased; by 1995, for example, it would have to be 4.13 percent and by 2030 it would be 8.98 percent. Provinces would really be required to pay full net interest on their previous borrowing from the CPP. The principal, however, would not be repaid; it would remain as a contingency reserve of about $35 billion.

The final option would be to wait until 2003, "critical year 3", when the fund would be exhausted. Under this option, the 3.6 percent contribution rate could be kept for another thirty years and would then have to be increased in one step to around 6 percent. Provinces would not only have to pay full net interest on previous borrowing, but they would have to repay the principal as well. In the end, the plan would be left with no contingency reserve.

This third option should be immediately dismissed. As we have already discussed, some contingency reserve is needed to iron out short-term fluctuations in revenues and expenditures. The choice, then, is really between the first two options.

Provincial governments evidently will prefer the first option. It would clearly be to the provinces' advantage not

to have to make net interest payments to the CPP, and they will argue vigorously for a financing system that ensures this will never be the case.

In defending their position, provinces may say that there is no point in asking provincial residents, in their capacity as taxpayers, to pay interest to themselves in their capacity as CPP contributors. This argument, however, evades an important consideration of equity. CPP contributions fall most heavily on lower and middle-income wage-earners - those making less than the maximum pensionable earnings - all of whose income (except for a small exemption) is subject to CPP contributions. General provincial taxes, on the other hand, are more progressive; they apply to income in all amounts and from all sources, particularly non-wage income which accrues primarily to higher-income persons. Thus, asking provincial taxpayers in general to pay for the interest on CPP borrowing is far more equitable than asking CPP contributors alone to pay for it.

Of course, some provinces may not be satisfied with only having previous interest forgiven. They may argue for a contribution rate in excess of what is required for pay-as-you-go. This would not only get them out of net interest payments but could even make additional borrowing from the CPP possible. If the latter is deemed politically unacceptable, it might be proposed that the "new surplus" should go for investment in the private sector.

Increasing the contribution rate above the pay-as-you-go level just to give provinces new money to borrow should be dismissed out of hand. There is no reason whatsoever for asking CPP contributors to continue to finance provincial deficits.

If provinces need to borrow money, they should do so in the usual capital markets, and the costs of the borrowing should be borne by all taxpayers through general taxation. The CPP was designed to be a pension plan, not a vehicle for general provincial financing. Considerations related to the latter will always threaten to distort the purpose of the plan. The CPP should be extracted from the business of provincial financing; it should certainly not get further into it by making additional money available to the provinces for borrowing.

A similar argument applies to proposals to use the CPP to create a pool of money for investment in the private sector. Admittedly, risk capital is often difficult to obtain in Canada, and many worthwhile economic ventures might be possible if additional investment funds were available. However, why should the Canada Pension Plan be used for these purposes? The CPP, after all, is a social insurance program designed to protect Canadians against the contingencies of retirement, disability and death. These social goals should be kept foremost and should not be muddled with other unrelated objectives. There may well be a case for creating a new investment vehicle financed out of public money to encourage economic development or provide risk capital, but this should be done out of general government funds, not linked in an artificial way to the Canada Pension Plan.

A fundamental principle in deciding on the future financing of the Canada Pension Plan should be to remove considerations that are unrelated to the CPP's basic role as a social insurance program. As an application of this principle, the relevant question to be asked about provincial interest payments on past loans is whether there is any pension-related reason for forgiving those payments. The answer is that there is none.

Therefore provincial governments should make net interest payments on CPP loans when this money is needed to cover CPP expenditures. To do otherwise would both violate the principle just discussed and undermine public confidence in the financing of the Canada Pension Plan. It would give reality to what, so far, have been only myths about CPP financing. The money was loaned to the provinces in good faith, and under the terms of a contract; interest should be paid by the provinces, just as they promised in that contract.

The contribution rate for the Canada Pension Plan should remain at the current 3.6 percent level until full net provincial interest on past loans is being paid to the CPP (i.e., "critical year 2"). If CPP benefits are kept at their current levels, this is not expected to happen until 1993. Of course, if CPP benefits are increased, "critical year 2" will happen earlier.

Thereafter, there should be an automatic mechanism for ensuring increases in the contribution rate to keep pace with rises in expenditures. This mechanism should not require legislation by Parliament and the concurrence of two-thirds of the provinces with two-thirds of the population of Canada to implement each increase. (Of course, this mechanism itself would have to be enacted using this amendment formula of the CPP). One possibility would be to review the contribution rate every five years on the basis of the actuarial projections of expenditures and revenues. The federal government would be empowered to adjust the annual contribution rate for each of the five years as indicated necessary by this review.

Combined with a contingency reserve to iron out unexpected fluctuations, this type of mechanism should ensure a stable system of financing with predictable costs for both employers and employees. The Canada Pension Plan will be kept on a solid financial footing that will protect today's workers and retired as well as generations to come.

FOOTNOTES

1. Constitution Acts, 1867-1982, Section 94A (formerly Section 94A of the British North America Act).

2. A self-employed person pays the full 3.6 percent.

3. It is worth noting that the 1964 actuarial report forecasted a scenario whereby the 3.6 percent contribution rate would provide for a fund until around the turn of the century, which is not different than current expectations.

4. The legislation establishing the Canada Pension Plan orders the creation of a special account which is titled the Canada Pension Plan Account (R.S.C., c.C-5, sec. 110). All the revenues of the CPP (e.g., from contributions and from provincial interest payments) are credited to this Account, and all expenditures of the Plan (e.g., for benefits and administrative costs) are charged to this Account. The balance in the CPP Account, therefore, is the accumulated surplus of the CPP; this is what is often referred to as the "CPP Fund". No payment related to the CPP can be made unless there are sufficient amounts credited to the CPP Account to cover it. Put in slightly different terms, CPP expenses can only be paid from CPP revenues; general tax revenues cannot be used.

5. For accounting purposes, the loans are charged to another special account known as the Canada Pension Plan Investment Fund which is also mandated by the CPP act (sec. 111). The amount credited to the Investment Fund (that is, the amount on loan in any given month) is the same as the amount credited to the Canada Pension Plan Account for that month less an "operating balance" equal to the estimated expenditures in the following three months.

6. Canada, Health and Welfare Canada. Canada Pension Plan Account Monthly Report for October 1982 (Ottawa: 1982), Schedule F.

7. While almost everyone working in Quebec contributes to the Quebec Pension Plan and not the Canada Pension Plan, there are some persons in Quebec who are covered by the CPP; these include members of the Armed Forces and the Royal Canadian Mounted Police. The loans to Quebec from the CPP arise from their contributions.

8. To simplify terminology, the rest of the report will refer simply to the "loans to the provinces" since these make up 99.3 percent of all CPP loans. However a small part of the CPP borrowing (under 1 percent) is by the federal government.

9. An additional source of the misconception about CPP interest rates stems from references to "average" interest rates. Loans from the CPP are secured by 20-year bonds; in other words, once money is loaned in any given month, the interest on that month's borrowing will stay the same for 20 years. As any Canadian knows, interest rates have risen dramatically in the last few years. Much of the CPP fund, however, was loaned before these high rates came into effect, and so is secured by bonds with relatively low interest charges. The very first loans from the CPP made in March 1966, for example, only charged interest at 5.29 percent, which at the time was not unreasonable for long-term government securities; the bonds which secure these first loans will not mature until 1986. Thus, the average interest on all loans since 1966 is much lower than the interest on current loans. In September 1982, for instance, the average rate was 10.08 percent while the current rate was 15.54 percent. It should be noted that if interest rates decline in the future, the present situation will reverse, and the average rate will be higher than what will be charged at that time for current borrowing.

10. For data on anticipated CPP revenues and expenditures in 1982-83, see Canada, Estimates for the Fiscal Year Ending March 31, 1983, Part III, Income Security Expenditure Plan, Health and Welfare Canada (Ottawa: Supply and Services Canada, 1982), pages 42-56, especially page 44. For data on previous fiscal years and for balances in the CPP Account, see Health and Welfare Canada, Canada Pension Plan Statistical Bulletin (Ottawa: Income Security Programs Branch, monthly).

11. Québec, Régie des rentes du Québec. Rapport annuel 1981-82 (Québec: 1982), page 29.

12. Canada, Department of Insurance. Canada Pension Plan Actuarial Report as at December 31, 1977 (Ottawa: 1978).

13. Québec, Régie des rentes du Québec. Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 1978 (Québec: 1979).

14. See the explanatory footnote on the bottom of page 12. However the basic relationships illustrated in Figure 2 will remain essentially the same even if "critical year 1" arrives earlier than 1985.

15. Ontario, Ministry of Treasury and Economics. 1982 Ontario Budget, Budget Paper C (Toronto: 1982), page 27.

16. Although few residents of Quebec contribute to the Canada Pension Plan, Quebec is still included in the "two-thirds" amending formula.

17. Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario. Report, Volume V, "Ontario and the Canada Pension Plan" (Toronto: Queen's Printer, 1981), Table 6, page 77.

18. As an alternative way of gauging the meaning of a fully funded Canada Pension Plan, we can look at what would happen if the CPP had been put on a fully funded basis from the outset. The contribution rate would have been set at between 7 and 8 percent, more than double the current 3.6 percent. The fund by this time would exceed $200 billion, about ten times the current fund of $21.5 billion.

19. Report of the Ontario Royal Commission, Volume V, page 96.

MEMBERS OF THE
NATIONAL COUNCIL OF WELFARE

Mad. Yvonne Raymond (Chairperson)
Montreal

Ms. T. Ann Brennan
Bath, New Brunswick

Mad. Alma Gagnon
Saint-Paul-du-Nord, Quebec

Mad. Camille Girard-McClure
Dolbeau, Quebec

Ms. Joyce Kert
Weston, Ontario

Mr. Jack Kirley
Calgary, Alberta

Mad. Marthe Leroux
Quebec City, Quebec

M. Pierre Levasseur
Drummondville, Quebec

Ms. Grace Long
Burnaby, British Columbia

Ms. Joyce McLellan
Newport, Prince Edward Island

Mr. Robert Mondor
Montreal, Quebec

Ms. Evelyn Murialdo
Toronto, Ontario

Ms. Gail Newall
Markham, Ontario

Ms. Elizabeth Paulson
Wynyard, Saskatchewan

Dr. Gerry Rosenquist
Morrisburg, Ontario

Ms. Penelope Rowe
St. John's, Newfoundland

Mr. Tim Sale
Winnipeg, Manitoba

Mr. Richard Splane
Vancouver, British Columbia

Mr. Thomas Daniel Tramble
Monastery, Nova Scotia

* *

National Council of Welfare
Brooke Claxton Building
Ottawa K1A 0K9

Director: Ken Battle

NATIONAL COUNCIL OF WELFARE

The National Council of Welfare was established by the Government Organization Act, 1969 as a citizens' advisory body to the Minister of National Health and Welfare. Its mandate is to advise the Minister on matters pertaining to welfare.

The Council consists of 21 members, drawn from across Canada and appointed by the Governor-in-Council. All are private citizens and serve in their personal capacities rather than as representatives of organizations or agencies. The membership of the Council includes past and present welfare recipients, public housing tenants and other low-income citizens, as well as lawyers, professors, social workers and others involved in voluntary service associations, private welfare agencies, and social work education.

Reports by the National Council of Welfare have dealt with income security, taxation, the working poor, children in poverty, single-parent families, social employment, social services, community organization, nutrition, legal aid/legal services, low-income consumers, poor people's groups and poverty coverage in the press.

On peut se procurer des exemplaires en français de toutes les publications du Conseil national du bien-être social, en s'adressant au Conseil national du bien-être social, Immeuble Brooke Claxton, OTTAWA K1A 0K9

le financement du régime de pensions du canada

rapport du
conseil national du bien-être social

décembre 1982

Canada

L E F I N A N C E M E N T D U
R É G I M E D E P E N S I O N S D U C A N A D A

Premier d'une série de rapports du
Conseil national du bien-être social
sur le régime de retraite au Canada

décembre 1982

Gouvernement du Canada
Government of Canada

Conseil national du Bien-être social
National Council of Welfare

On peut obtenir des exemplaires
de ce rapport au:

Conseil national du bien-être social
Édifice Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9
Tél. (613) 995-6265

Also available in English by the title
"Financing the Canada Pension Plan"

PRÉFACE

Un régime de retraite devrait remplir deux fonctions essentielles. Il doit tout d'abord garantir à toutes les personnes âgées un revenu minimum leur permettant de vivre convenablement et en toute dignité, peu importe les circonstances dans lesquelles se sont déroulées leurs années de vie active. Le régime doit ensuite maintenir un rapport raisonnable entre le revenu dont bénéficiait un particulier avant la retraite et celui dont il dispose après la retraite, de manière que la fin des années de vie active n'entraîne pas une baisse marquée de son niveau de vie.

Malheureusement, le Régime de pensions du Canada n'empêche pas les personnes âgées de vivre dans un état de pauvreté et ne remplace pas non plus adéquatement les revenus d'avant la retraite. Soixante pour cent des personnes seules de 65 ans et plus - des femmes dans la majorité des cas - sont en deç du seuil de la pauvreté. La moitié des personnes âgées - plus de 1,2 million d'hommes et de femmes - ont des revenus si faibles qu'elles sont admissibles au Supplément de revenu garanti, un programme de lutte contre la pauvreté devant à l'origine répondre aux besoins de ce qu'on croyait être une minorité décroissante de retraités pauvres. Un grand nombre de Canadiens qui gagnaient des revenus moyens durant leur vie active font face à une baisse importante de revenu après la retraite. L'écart entre riches et pauvres est très marqué chez les personnes âgées: une minorité d'entre elles tirent des revenus suffisants d'épargnes, de placements et de régimes de retraite privés, tandis que la majorité d'entre elles doivent se contenter d'un revenu faible ou modeste provenant principalement de programmes gouvernementaux.

Des contraintes économiques et sociales exercent des pressions de plus en plus fortes sur un système de retraite qui ne suffit déjà plus à la tâche. L'inflation gruge les crédits de pensions privés des travailleurs et les prestations des retraités. Le nombre de personnes âgées augmente beaucoup plus rapidement que celui de la population en général et on remarque un taux de croissance particulièrement rapide chez les femmes âgées et chez les personnes de 70 à 80 ans. Des prévisions indiquent que le nombre actuel de personnes âgées, qui est de 2,4 millions et représente environ 10 pour cent de la population, grimperait à 3,4 millions ou 12 pour cent de la population en l'an 2001, pour atteindre 6,2 millions ou 20 pour cent de la population en l'an 2031.

Ces données n'ont pas échappé à l'attention des organismes intéressés à la réforme des pensions. En avril 1981, une Conférence nationale sur les pensions regroupant des représentants de l'industrie, du monde du travail et du gouvernement, de même que de groupes de femmes et de retraités, a conclu qu'un réaménagement majeur du système de pensions au Canada s'imposait de toute urgence. Le gouvernement fédéral a publié en décembre 1982 un livre vert sur la réforme des pensions intitulé De meilleures pensions pour les Canadiens. Le rapport présente plusieurs propositions de réforme qui seront renvoyées à un comité parlementaire pour étude et consultation publique d'une durée d'un an. Depuis quelques années, on ne compte plus les études, mémoires et propositions qui ont été présentés au sujet du régime de retraite.

La réforme des pensions est un sujet compliqué, même pour les experts. Le régime de retraite au Canada comporte trois principaux paliers, qui comprennent chacun plusieurs éléments - un palier de base formé de programmes fédéraux et provinciaux de sécurité de revenu; un deuxième palier composé des régimes de pensions publics (le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec); et un troisième palier formé de régimes de retraite privés de diverses formes, de Régimes enregistrés d'épargne-retraite et de dispositions fiscales spéciales qui encouragent les gens à épargner en vue de la retraite et réduisent les impôts des personnes âgées. La plupart des gens n'ont qu'une vague notion du fonctionnement de ce système compliqué, de ses lacunes, et des mesures qu'on pourrait prendre pour l'améliorer. Et pourtant, le résultat du processus de réforme influera sur la vie de tous les Canadiens qui payent des impôts, participent à des régimes de pension et parviennent à l'âge de la retraite.

Le rapport qui suit s'inscrit dans le cadre d'une série de documents sur le régime de retraite publiés par le Conseil national du bien-être social. La série de rapports vise à fournir à la population canadienne les données de base dont elle a besoin pour participer au débat sur les pensions. Chacun des rapports examine un des principaux éléments du régime de retraite, étudie ses points forts et ses faiblesses, et présente des recommandations.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉFACE	i
INTRODUCTION	1
LE FINANCEMENT DU R.P.C.: LES DEUX PREMIÈRES DÉCENNIES	4
LE FINANCEMENT DU R.P.C. AU COURS DES DEUX PROCHAINES DÉCENNIES	13
LE FINANCEMENT ÉVENTUEL DU R.P.C.: QUE FAUT-IL FAIRE?	21

INTRODUCTION

Peu d'aspects du fonctionnement du gouvernement sont aussi mal compris que le financement du Régime de pensions du Canada. Les mythes et les conceptions erronées foisonnent. Des accusations alarmistes sont portées à l'endroit du Régime avec une régularité quasi prévisible: le Régime de pensions du Canada est au bord de la faillite, les fonds de la caisse du Régime sont prêtés aux provinces sans intérêt ou presque, et les générations à venir devront supporter les coûts énormes qu'on leur aura refilés.

Aucune de ces affirmations ne se rapproche de la vérité. Elles découlent toutes du manque de connaissances par rapport au financement du Régime de pensions du Canada (R.P.C.). Et ce manque de connaissances relève à son tour de l'idée fausse voulant que le financement du R.P.C. soit si compliqué qu'il dépasse la capacité de comprendre de la plupart des gens.

Si le financement du R.P.C. est loin d'être d'une grande simplicité, il n'est toutefois pas compliqué au point où le Canadien moyen ne puisse comprendre les principes de base qui en régissent le fonctionnement. Il est d'ailleurs essentiel que les Canadiens comprennent ces principes s'ils veulent prendre part activement au débat important sur la réforme du régime de pensions qui se déroule depuis quelques années, et qui atteindra une étape critique au cours des prochains mois.

La question fondamentale que doit régler le débat sur les pensions a trait à la mesure dans laquelle il faudrait élargir le Régime de pensions du Canada, et

sa contre-partie le Régime de rentes du Québec, pour assurer un meilleur revenu aux Canadiens à la retraite. Pour répondre à cette question cruciale, il faudra régler bon nombre de difficultés, dont les principales ont trait aux coûts et au financement. Si on ne comprend pas le financement actuel et les coûts éventuels se rapportant aux Régimes, il nous manquera un élément essentiel pour déterminer l'ampleur de l'expansion dont on a besoin et qu'on peut se permettre au Canada.

La présente publication étudie le financement du Régime de pensions du Canada. Elle décrit les modalités du mécanisme de financement, et tente de corriger les conceptions erronées les plus courantes à son sujet. Elle examine aussi les questions relatives au financement éventuel du R.P.C. sur lesquelles se pencheront les gouvernements fédéral et provinciaux au cours des quelques prochaines années. Enfin, le rapport propose certains principes qui devraient guider les gouvernements dans leurs délibérations.

Comme l'indique son titre, le rapport est axé sur le Régime de pensions du Canada. Si les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec sont presque identiques au niveau des prestations qu'ils accordent et de certains éléments de leur mécanisme de financement, d'autres aspects de leur financement sont fort différents. Nous décrirons les plus importantes de ces différences. Quant aux aspects du financement qui sont semblables dans les deux Régimes, le Conseil national du bien-être social espère qu'on retiendra les recommandations du présent rapport qui s'appliquent également au Régime de rentes du Québec. Nous ne présenterons toutefois pas de recommandations au sujet des aspects

du financement qui touchent uniquement le Régime de rentes du Québec et qui relèvent entièrement de la juridiction du gouvernement du Québec.

LE FINANCEMENT DU R.P.C.: LES DEUX PREMIÈRES DÉCENNIES

En vertu de la constitution du Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux se partagent la juridiction en matière de pensions. Lorsqu'il s'agit de régimes de pensions publics, la constitution accorde au gouvernement fédéral le pouvoir de décréter une loi instituant de tels régimes pourvu que la loi fédérale n'influe pas sur le fonctionnement d'un régime provincial semblable.[1]

Bien que les tribunaux n'aient jamais eu à statuer sur cet article de la constitution, on l'interprète généralement de manière à signifier qu'une province peut décider de ne pas participer au régime de pensions public du gouvernement fédéral si elle met sur pied un régime provincial comparable. C'est ce qui s'est passé dans les années 1960 lorsque le Régime de pensions du Canada a été institué et que le Québec a décidé de mettre en place le Régime de rentes du Québec.

Il découle des dispositions constitutionnelles sur les régimes de pensions publics deux considérations pratiques de grande importance. Tout d'abord, s'il veut avoir un impact réel, un programme fédéral doit être approuvé par un nombre important de provinces représentant une large partie de la population canadienne. Autrement, le meilleur des programmes n'aurait pas beaucoup d'impact puisqu'il ne toucherait pas suffisamment de gens.

La deuxième considération survient lorsque le gouvernement fédéral institue un régime et qu'une province

décide de ne pas y participer et de mettre en place son propre régime. Dans la mesure du possible, il est préférable que les niveaux de prestations et les taux de cotisation des deux régimes soient semblables. Autrement, il pourrait y avoir un obstacle majeur à la mobilité de la main-d'oeuvre entre les provinces, et il pourrait en coûter beaucoup plus pour faire affaires dans certaines parties du pays que dans d'autres. On parle souvent de parallélisme lorsqu'il est question de cette idée.

Le désir de maintenir un niveau élevé de parallélisme entre le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, et le besoin d'assurer la participation des neuf autres provinces au Régime de pensions du Canada, ont compté pour beaucoup au moment de la conception du R.P.C. et du R.R.Q., au début et vers le milieu des années 1960. On a pu le constater notamment dans le cas des décisions touchant le financement du Régime de pensions du Canada.

Le gouvernement fédéral préférait une méthode de financement par répartition pure pour le Régime. En vertu de cette formule, les cotisations perçues pendant l'année suffisent seulement à payer les coûts administratifs et les prestations accordées cette année-là. Cette méthode de financement maintient les cotisations au plus faible niveau possible pendant les premières années d'application d'un régime de pensions public, et n'accumule pas d'argent dans une caisse (puisque les cotisations versées par la population active sont tout de suite payées sous forme de pensions aux bénéficiaires).

Mais le Québec souhaitait un taux de cotisations plus élevé pendant les premières années d'application du

Régime de rentes du Québec. Le gouvernement provincial, dans le cadre de sa stratégie de développement économique, voulait créer un fonds mettant des sommes d'argent à sa disposition pour des placements dans des projets publics et privés au Québec.

Pour maintenir le parallélisme, on a trouvé une formule de compromis. Il a été convenu que le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec auraient au début un taux de cotisations de 3,6 pour cent - l'employé en payant une moitié et son employeur l'autre moitié.[2] Ce pourcentage dépassait sensiblement le taux nécessaire à la répartition pure qui aurait pu suffire pendant les premières années des nouveaux Régimes, mais était inférieur au taux initialement proposé par le Québec.

Une précision s'impose à cet égard. On savait fort bien que le taux de cotisations de 3,6 pour cent était de beaucoup inférieur au taux nécessaire pour que le financement des Régimes soit complet - c.-à-d. pour qu'on ait suffisamment d'argent mis de côté chaque année pour créer, comme dans le cas des régimes de pensions privés, une caisse renfermant le plein montant des prestations dues jusqu'à ce jour. Ainsi les concepteurs des Régimes et les législateurs qui les ont institués savaient que le taux de cotisations devrait être haussé dans les années à venir.[3]

Toutefois, au cours des quinze ou vingt premières années d'existence des Régimes, le taux de 3,6 pour cent accumulerait des revenus beaucoup plus importants que les sommes nécessaires au paiement des prestations et des frais administratifs. Un fond serait donc établi pendant cette période de temps. On appelle financement partiel un tel mécanisme de financement.

Conformément à ses objectifs de développement économique, le Québec a décidé que les sommes supplémentaires du Régime de rentes du Québec seraient déposées chez une agence indépendante du gouvernement provincial (la Caisse de dépôt et de placement) qui investirait l'argent dans des actions et obligations de sociétés, des hypothèques, des valeurs provinciales et autres placements du genre. Pour le Régime de pensions du Canada, cependant, il était plus difficile de décider de l'utilisation des sommes supplémentaires parce que deux paliers de gouvernement - les provinces et le gouvernement fédéral - avaient des droits sur cet argent.

À la fin, dans le cadre des négociations compliquées aux termes desquelles les neuf provinces ont convenu de participer au Régime de pensions du Canada, on a décidé que les sommes supplémentaires dans le Compte du Régime de pensions du Canada[4] (à l'exclusion d'une réserve capable d'assurer les dépenses nécessaires au fonctionnement du Régime pendant une période de trois mois) seraient en grande partie prêtées aux provinces.[5] Cette disposition est de l'avis de plusieurs le facteur qui a incité les provinces à participer au Régime de pensions du Canada et qui a donc rendu possible la mise en oeuvre d'un programme efficace.

Quant à la répartition des sommes supplémentaires entre les provinces, il a été convenu que chacune pourrait emprunter un montant proportionnel aux cotisations versées par les résidents de la province. (Par exemple, si 15 pour cent de l'ensemble des cotisations proviennent des résidents de la Colombie-Britannique au cours d'une période de temps donnée, le gouvernement de la C.-B. peut alors emprunter 15

pour cent du surplus.) Le gouvernement fédéral doit emprunter la partie du surplus proportionnelle aux cotisations des résidents des Territoires du Yukon et du Nord-Ouest, et toute autre somme qui peut rester. Le Tableau 1 indique le montant total emprunté par chacune des provinces et par le gouvernement fédéral au 31 octobre 1982.[6]

Tableau 1

Emprunts auprès du Régime de pensions du Canada
au 31 octobre 1982

($,000)

Terre-Neuve	-	$ 460 783
Île-du-Prince-Édouard	-	95 519
Nouvelle-Écosse	-	881 284
Nouveau-Brunswick	-	664 727
Québec [7]	-	98 009
Ontario	-	12 027 326
Manitoba	-	1 284 073
Saskatchewan	-	1 001 992
Alberta	-	2 367 874
Colombie-Britannique	-	3 352 467
Gouvernement fédéral	-	167 573
Total		$22 401 627

Il est à noter que les sommes prêtées aux provinces[8] par le Régime de pensions du Canada sont de véritables prêts. Les provinces doivent émettre des titres pour toutes les sommes qu'elles empruntent, et le ministre des Finances peut les racheter sur simple avis de six mois lorsqu'on a besoin d'argent pour payer des prestations ou pour d'autres dépenses associées au Régime de pensions du Canada. Contrairement à ce qu'on prétend souvent, les sommes d'argent ne sont pas données - certainement pas aux termes de la loi qui régit présentement le R.P.C.

De plus, comme c'est toujours le cas lorsqu'on emprunte de l'argent, les emprunteurs (les provinces) doivent payer des intérêts. En effet, après les cotisations des employés et des employeurs, les intérêts payés par les gouvernements provinciaux sont la principale source de revenu du Régime de pensions du Canada.

Un des mythes les plus répandus au sujet du Régime de pensions du Canada voudrait que les intérêts exigés des gouvernements provinciaux soient très faibles. Il n'en est rien, bien que les provinces bénéficient de taux inférieurs aux taux du marché.

Le taux d'intérêt sur les emprunts du Régime de pensions du Canada est le même que celui qui s'applique aux titres à long terme du gouvernement du Canada. En septembre 1982, par exemple, le taux d'intérêt sur les emprunts était de 15,54 pour cent. À la fin de 1981, alors que les taux d'intérêt étaient généralement très élevés, le taux d'intérêt du R.P.C. a grimpé à 17,51 pour cent.

C'est parce que l'intérêt que payent les provinces pour leurs emprunts du R.P.C. est plus faible que l'intérêt qu'elles devraient payer si elles empruntaient d'autres sources qu'on a tendance à croire que les provinces empruntent du R.P.C. à des taux très réduits.[9] Il en est ainsi parce que de façon générale, les provinces doivent emprunter à des taux d'intérêt plus élevés que ceux qu'on offre au gouvernement fédéral. La "réduction" d'intérêt varie entre un demi pour cent dans le cas des provinces les plus riches et plusieurs points de pourcentage dans le cas de certaines des provinces les plus pauvres. Par conséquent, la formule d'intérêt applicable aux emprunts

du R.P.C. comporte un élément de répartition puisque les provinces les plus pauvres tirent les plus grands bénéfices relatifs de cette source de fonds.

Beaucoup de gens croient aussi, à tort, que les provinces ne remboursent pas vraiment les intérêts sur les emprunts du Régime de pensions du Canada.

Les cotisations des employés et des employeurs ayant excédé chaque année les dépenses (bénéfices et frais administratifs) depuis l'entrée en vigueur du Régime de pensions du Canada, on n'a jamais eu à se servir des revenus provenant des intérêts pour acquitter les dépenses du R.P.C. Les provinces payent des intérêts en ce sens qu'on ajoute ces frais aux montants qu'elles doivent à la caisse du Régime de pensions du Canada. Il n'y a toutefois pas de véritable transfert d'argent entre les trésors provinciaux et le R.P.C. parce que l'intérêt payé par une province est en réalité immédiatement prêté de nouveau à cette province dans le cadre du surplus auquel elle a droit dans le Compte du Régime de pensions du Canada.

Les explications ont été jusqu'à présent plutôt abstraites; faisons donc maintenant appel à des exemples concrets. Le graphique 1 indique les revenus et les dépenses estimatifs du Régime de pensions du Canada pendant l'année financière actuelle (1982-1983), ainsi que les sommes portées au crédit du Compte du R.P.C. au début et à la fin de l'année.[10]

Le 1er avril 1982, le Compte du Régime de pensions du Canada avait un solde d'environ 21,5 milliards de dollars. Une somme de $20,5 milliards à peu près était prêtée aux

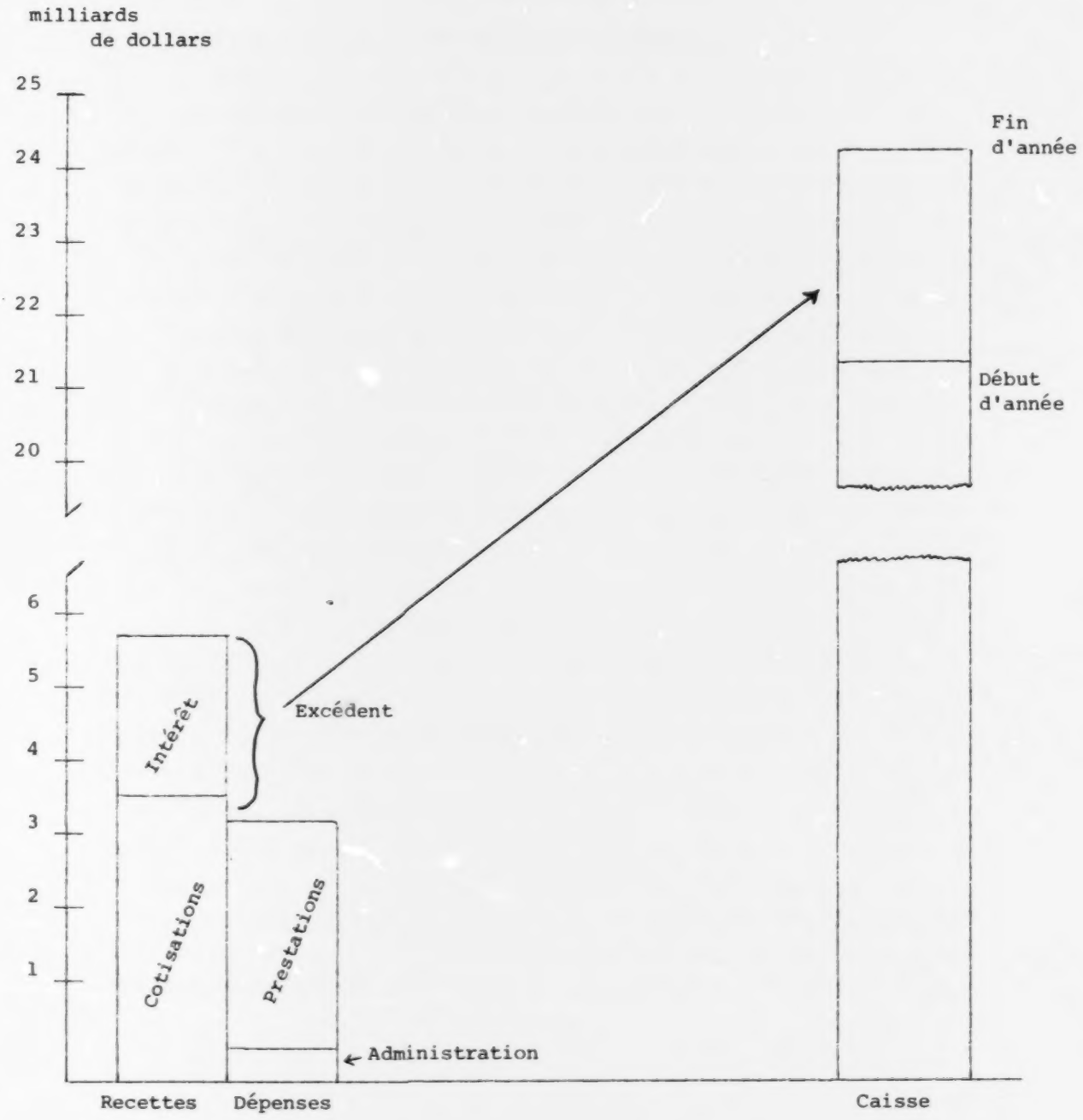
provinces, et (comme l'exige la loi) un milliard servait de réserve d'exploitation garantissant les dépenses des trois premiers mois de l'année financière. (En passant, il est à noter que le gouvernement fédéral paye des intérêts sur la réserve d'exploitation.)

Les recettes estimatives de l'année 1982-1983 devraient s'élever à 5,8 milliards de dollars - $3,6 milliards provenant des cotisations et $2,2 milliards des intérêts. Les dépenses devraient être de 3,1 milliards de dollars - $3 milliards en prestations et $86,2 millions en frais administratifs. Les recettes de 2,7 milliards de dollars qui restent seront déposées au Compte du Régime de pensions du Canada et prêtées aux provinces (à l'exception, encore une fois, de la partie de la somme mise en réserve pour l'exploitation du programme). À la fin de l'année financière, le solde du Compte sera d'environ 24,3 milliards de dollars.

Quant au Régime de rentes du Québec, il avait à son crédit, le 1er avril 1982, un peu moins de 8 milliards de dollars.[11] Au cours de l'année financière 1981-82, les recettes du R.R.Q. s'élevaient à 1 842 millions de dollars - $1 040 millions provenant des cotisations et $802 millions de revenus de placement (c.-à-d. de dividendes sur ses valeurs et obligations en portefeuille, d'intérêts sur des titres provinciaux, etc.). Ses dépenses étaient de 901 millions de dollars - $864 millions de prestations et $37 millions de frais administratifs. D'ici la fin de l'année financière en cours (1982-1983), le Régime de rentes du Québec aura à son crédit plus de 9 milliards de dollars.

GRAPHIQUE 1

FINANCEMENT DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA
ANNÉE FINANCIÈRE 1982-83



LE FINANCEMENT DU R.P.C, AU COURS DES DEUX PROCHAINES DÉCENNIES

Bien que les contributions au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec dépasseront de beaucoup les dépenses des Régimes pendant l'année financière en cours, cet état de choses ne durera plus très longtemps. Les prestations à payer augmentent rapidement à mesure qu'un nombre de plus en plus élevé de personnes ayant contribué aux Régimes atteignent l'âge de la retraite et commencent à recevoir des pensions. Et l'augmentation des prestations totales à payer progresse plus rapidement que la hausse des cotisations.

Une situation se produira bientôt pour la première fois dans l'histoire des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec: les dépenses excéderont les cotisations (si les cotisations demeurent à leur taux actuel de 3,6 pour cent). On parle souvent de "l'année critique n° 1" pour décrire ce moment-là. Selon les prévisions actuarielles,* "l'année critique n° 1" est l'année 1985 pour le Régime de pensions du Canada et l'année 1986 pour le Régime de rentes du Québec.[13]

---

* Le plus récent rapport actuariel complet du département des Assurances a été publié en 1978. Il se fondait sur ce qu'on pensait être à l'époque des suppositions raisonnables quant aux taux éventuels d'emploi, d'inflation et d'intérêt. Vu la hausse marquée du taux de chômage au cours de la dernière année et le taux d'inflation qui demeure élevé, il se pourrait bien que les recettes des R.P.C./R.R.Q. soient beaucoup plus faibles que prévu et que le coût total des prestations soit plus élevé. Il en a été ainsi aux États-Unis dans le cadre de leur système de sécurité sociale. Au Canada, cette situation pourrait avoir pour effet principal de devancer "l'année critique n° 1" pour le R.P.C. et le R.R.Q. S'il en était ainsi, les pressions politiques en vue de régler la question du financement pourraient s'accroître, mais la situation décrite dans le présent rapport ne serait pas modifiée de manière importante. Le prochain rapport actuariel complet devrait paraître au début de l'année 1983.

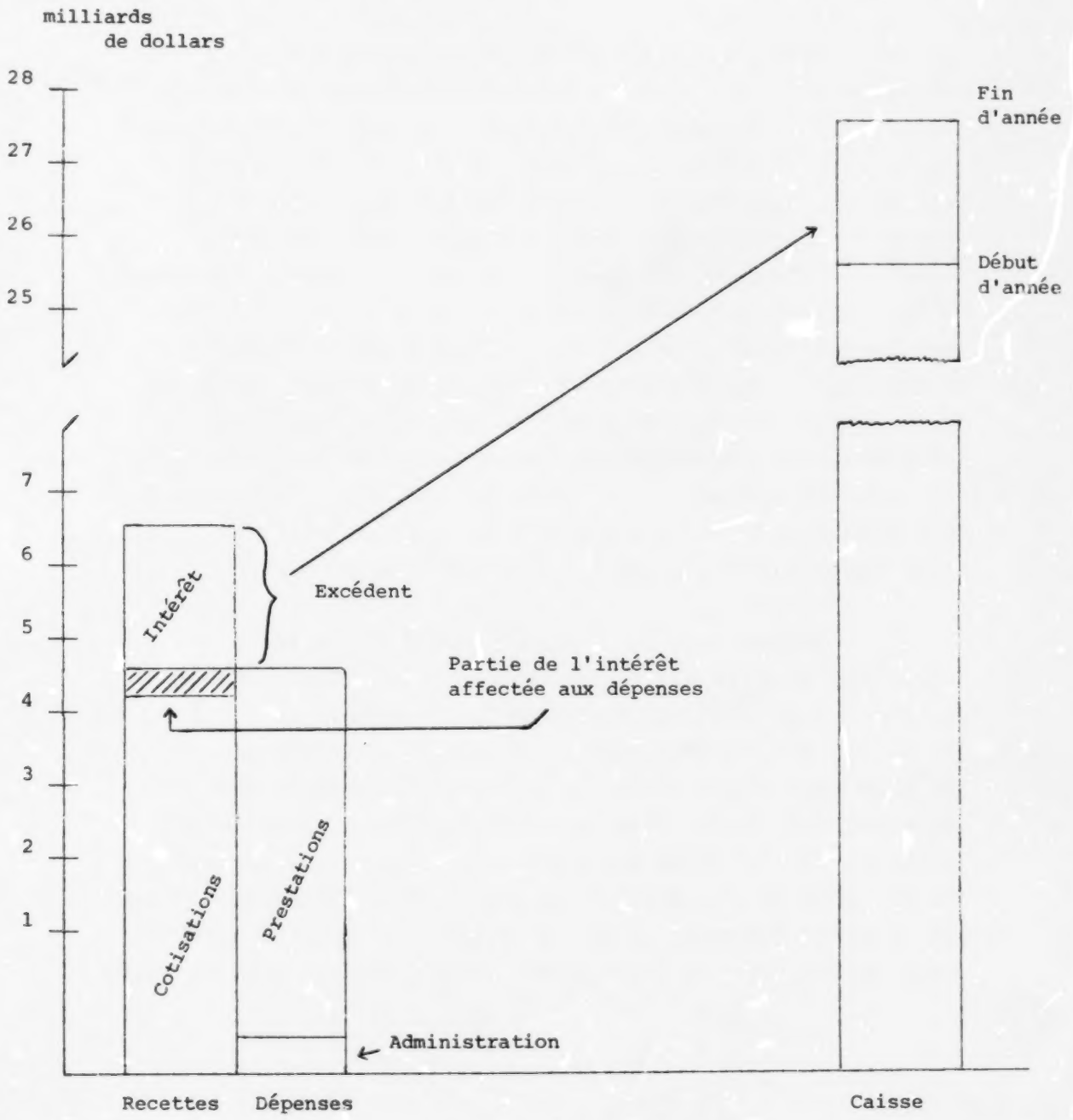
En réalité, l'année 1985 ne sera critique que pour les trésors provinciaux, parce qu'on aura besoin pour la première fois d'une partie des recettes provenant des intérêts payés au R.P.C. par les provinces pour couvrir les dépenses. En d'autres mots, il y aura un transfert d'argent véritable entre les trésors provinciaux et le Régime de pensions du Canada. À tous les autres égards, le R.P.C. et le R.R.Q. continueront à fonctionner de la même façon.

La somme d'argent passant des provinces au Régime de pensions du Canada sera minime au début puisqu'on n'aura pas tout de suite besoin de l'intérêt total sur les emprunts des années précédentes. Ainsi pendant quelques années encore, on pourra emprunter au R.P.C. des intérêts "excédentaires", et la caisse du Régime continuera à grossir. Dans le graphique 2, on illustre la situation prévue en 1985.[14]

Le coût estimatif total des prestations du R.P.C. et des frais administratifs s'élèverait à 4 415 millions de dollars en 1985. Les cotisations, toutefois, n'atteindraient que $4 372 millions. Il faudra donc des intérêts de $43 millions pour combler la différence. Cette somme ne représente qu'une petite partie des intérêts de presque 2 milliards de dollars dus cette année-là; le reste de la somme, soit environ $1,9 milliard, sera versée au Compte du Régime de pensions du Canada et prêtée de nouveau aux provinces. Par conséquent, la caisse grossira quand même en 1985, passant de $25,6 milliards à $27,5 milliards.

GRAPHIQUE 2

FINANCEMENT DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA
1985 - "ANNÉE CRITIQUE N° 1"



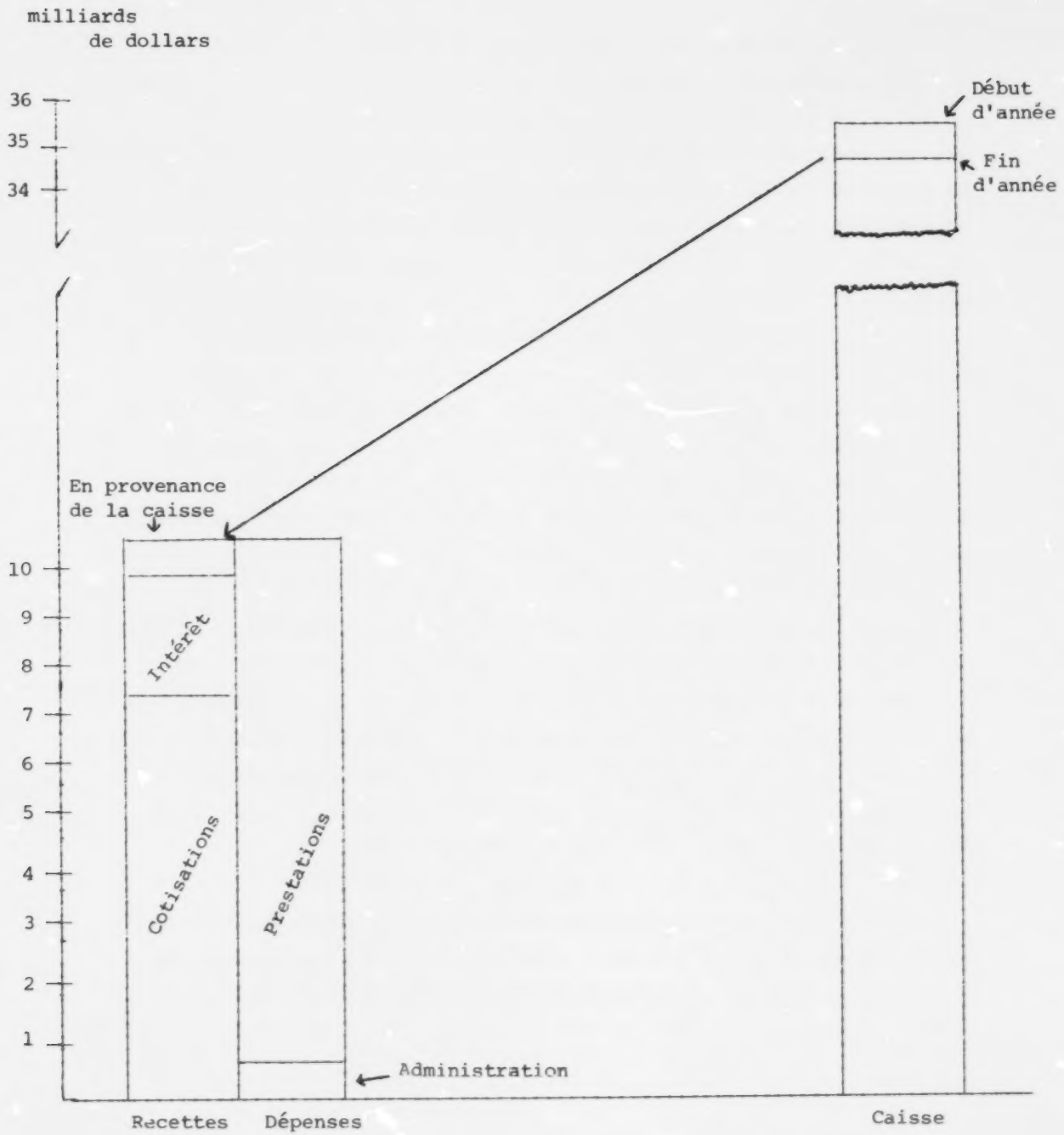
Si le transfert d'argent entre les trésors provinciaux et le Régime de pensions du Canada ne sera pas très important en 1985, il augmentera toutefois rapidement dans les années subséquentes. En 1986, par exemple, le montant estimatif s'élèverait à 300 millions de dollars et en 1990, à presque 1,7 milliard de dollars.

Enfin, en 1993, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec en seraient au point où même le plein montant des intérêts (ou, dans le cas du R.R.Q., le plein montant des revenus de placement) ajouté aux cotisations au taux de 3,6 pour cent ne parviendraient pas à couvrir les dépenses. On parle alors de "l'année critique n° 2". Si les gouvernements n'ont pas alors haussé le taux de cotisation, il faudra se tourner vers la caisse de placement pour combler la différence entre les dépenses et les recettes. Bien sûr, celà veut dire que les provinces devraient commencer à rembourser le principal sur leurs emprunts du R.P.C. (Au sein du Régime de rentes du Québec, il faudrait commencer à encaisser le portefeuille de placements.) Le graphique 3 illustre la situation prévue en 1993.

Compte tenu de l'importance de la somme d'argent accumulée dans le R.P.C. et le R.R.Q. en 1992 - une somme estimative de 34,7 milliards de dollars dans le R.P.C. et de $15,5 milliards dans le R.R.Q. - le remboursement du principal garantirait la solvabilité des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec pendant une décennie encore, même sans modifier le taux de cotisation de 3,6 pour cent. Mais on en viendrait finalement - lors de "l'année critique n° 3" (2003 pour le R.P.C. et 2002 pour le R.R.Q.) - à l'épuisement des fonds. Après "l'année

GRAPHIQUE 3

FINANCEMENT DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA
1993 - "ANNÉE CRITIQUE N° 2"



critique n° 3", si on ne haussait pas le taux de cotisation, les Régimes ne pourraient plus fonctionner. C'est cette éventualité qui a donné naissance au scénario fantaisiste et pessimiste d'une "faillite imminente" des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

On ne peut souligner trop fortement le caractère purement théorique ce cette situation de "faillite". Elle ne se produira jamais. Les gouvernements auront pris depuis longtemps les mesures qui s'imposent pour augmenter le taux de cotisation afin de disposer des recettes nécessaires au versement de tous les bénéfices éventuels qu'auront à payer les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Les questions de grande importance à l'heure actuelle sont les suivantes: Dans quelle mesure faut-il hausser les taux de cotisation? De quelle façon doit-on s'y prendre? Y a-t-il lieu de maintenir un excédent d'année en année? Dans l'affirmative, à quoi cet excédent devrait-il servir?

Ce sont là des questions que les gouvernements fédéral et provinciaux étudient très attentivement. On y répondra sans doute au cours des années qui viennent au fur et à mesure que se dérouleront les négociations fédérales-provinciales; il se peut que les réponses ne se fondent qu'en partie sur des critères étroitement liés aux pensions.

Comme on a pu le constater, le Régime de pensions du Canada constitue une des principales sources d'emprunt pour les provinces. On peut illustrer l'importance de

cette source par un exemple - celui de la province de l'Ontario. Le plus récent budget provincial prévoit un déficit de 2,2 milliards de dollars pour l'année financière en cours. Plus de la moitié du déficit - 1,2 milliard de dollars - sera financée par les emprunts du Régime de pensions du Canada.[15]

Il n'est pas étonnant, vu l'importance de la somme d'argent en jeu, que les provinces se préoccupent du financement éventuel du Régime de pensions du Canada. De plus, elles ont leur mot à dire dans les changements qui seront apportés au mécanisme de financement.

En négociant l'accord en vertu duquel les provinces ont accepté de participer au Régime de pensions du Canada, on a intégré à la loi une "formule de modification" spéciale. Bien que la loi sur le Régime de pensions du Canada soit une loi fédérale, des aspects clé du Régime comme le taux de cotisation et le niveau de prestations ne peuvent être mis en application que s'ils jouissent de l'approbation et du Parlement et des deux tiers des provinces représentant deux tiers de la population du Canada.[16] Ainsi quatre provinces quelconques peuvent empêcher l'adoption d'un changement dans le mécanisme de financement, et l'Ontario - qui représente plus d'un tiers des Canadiens - a donc un droit de veto sur toute modification du Régime.

Il est donc inévitable que des questions de financement provincial compteront pour beaucoup dans les négociations fédérales-provinciales au sujet du financement du Régime de pensions du Canada. Dans l'intérêt de la population, il ne faudrait pas que les questions de finan-

cement provincial dominent ces négociations ou qu'elles deviennent le facteur décisif du règlement de la question.

LE FINANCEMENT ÉVENTUEL DU R.P.C.: QUE FAUT-IL FAIRE?

Deux objectifs fondamentaux sous-tendent le mécanisme de financement de tous les régimes de pension, qu'il s'agisse de régimes privés (offerts par l'employeur) ou de programmes publics. Le premier consiste à s'assurer que les pensions promises soient effectivement payées - en d'autres mots, que l'argent soit disponible au moment où on en a besoin. Le deuxième objectif vise à maintenir les coûts des prestations promises au plus bas niveau possible, tout en répartissant ces coûts équitablement entre les cotisants actuels et futurs du régime.

Pour réaliser ces deux objectifs, les régimes privés font appel au mécanisme de financement complet. Toute entreprise privée, même si elle est de taille importante et très riche à un moment précis, peut éprouver des difficultés financières ou même faire faillite à une date ultérieure. Pour que les pensions promises par une société soient vraiment sûres, il faut déposer chaque année dans une caisse de placement suffisamment d'argent pour payer la partie des prestations éventuelles se rapportant au service de cette année-là. De plus, aux termes d'un tel mécanisme de financement anticipé, les cotisants actuels paient eux-mêmes (en collaboration avec leurs employeurs) leurs propres pensions éventuelles, de sorte qu'il ne peut être question d'inéquité à l'endroit des cotisants éventuels du régime.

D'aucuns proposent l'adoption d'un mécanisme de financement complet semblable pour le Régime de pensions

du Canada. Les défenseurs de cette proposition (qui - on ne s'en étonne guère - sont habituellement les adversaires farouches des régimes de pensions publics en général) prétendent que le financement complet du R.P.C. représente le seul mécanisme apte à garantir la sécurité des prestations éventuelles. En même temps qu'ils préconisent le financement complet, ils accusent souvent le R.P.C. d'être au bord de la faillite, ou du moins de laisser sur les bras des générations futures des obligations renversantes.

Ayant pu constater qu'une telle "faillite" ne risque pas de se produire, nous ne commenterons pas davantage cette question. Mais qu'en est-il de l'argument au sujet de la sécurité des prestations? Comporte-t-il un élément de vérité? Et que faut-il penser de l'accusation selon laquelle la population active des années à venir devra supporter un fardeau financier très lourd si nous n'adoptons pas le mécanisme de financement complet?

Un Régime de pensions du Canada à financement complet entraînerait rapidement un accroissement de fonds considérable. Par exemple, selon des prévisions de la commission royale d'enquête sur les pensions de l'Ontario[17] si le R.P.C. avait adopté en 1980 la formule de financement complet, on aurait à la fin du siècle un fonds excédant 700 milliards de dollars, qui atteindrait presque 9 trillions de dollars en 2030.[18] Si on peut théoriquement concevoir que les gouvernements pourraient utiliser cet argent pour s'emparer d'une grande partie de ce qui constitue présentement le secteur privé, un revirement aussi marqué dans la politique économique est en réalité inconcevable. Il serait de toute manière dommageable puisqu'une telle politique de nationalisation entraînerait presque certainement la panique dans les marchés boursiers de même

qu'une baisse marquée du prix des actions, faisant ainsi dégringoler la valeur du fonds comme tel.

On pourrait aussi placer l'argent principalement dans de nouvelles entreprises du secteur privé, peut-être à titre de source de capital de risque pour la petite et la moyenne entreprise, ou encore pour financer les projets de grande envergure des années à venir. Mais comme concluait la commission royale d'enquête ontarienne, un R.P.C. à financement complet fournirait une somme d'argent excédant de beaucoup les besoins en capital dont le secteur privé pourrait faire état dans un avenir prévisible.[19] On pourrait accorder une partie de la somme au secteur privé, mais il ne semble pas réaliste de penser qu'il pourrait résorber la totalité du montant. Il en resterait une partie importante, qu'on ne pourrait que placer par l'entremise de prêts aux gouvernements. Pour garantir ces emprunts, les gouvernements émettraient des obligations. Mais la valeur des obligations gouvernementales dépend de l'aptitude des gouvernements à réunir des fonds par l'entremise du régime d'impôts. Et c'est précisément cette capacité de réunir des fonds sous forme d'impôts (ou de cotisations obligatoires) qui rend possible un régime de pensions public à financement par répartition pure.

En dernière analyse, un régime public à financement complet n'offre pas plus de sécurité qu'un régime faisant appel à la répartition pure. L'argument selon lequel un régime de pensions public doit être financé à la façon d'un régime privé pour pouvoir garantir les prestations se fonde sur deux hypothèses: que le parrain du programme - le gouvernement - pourrait faire faillite, ou qu'un gouvernement éventuel pourrait décider de revenir sur

les promesses d'aujourd'hui et réduire les prestations. Si le gouvernement devait faire faillite, aucune mesure de financement anticipé ne pourrait offrir de sécurité; les obligations, qu'elles soient publiques ou privées, n'auraient plus aucune valeur. On ne peut se protéger contre une faillite gouvernementale hypothétique, scénario qui est de toute manière trop absurde pour qu'on s'y arrête davantage.

Quant à la possibilité qu'un gouvernement éventuel réduise les prestations promises, rien ne peut nous protéger à cent pour cent contre une telle éventualité - même pas un régime à financement complet. (Après tout, quelle garantie absolue pourrait empêcher un gouvernement éventuel d'affecter à d'autres fins l'argent d'un fonds aussi considérable et de refuser de payer les pensions?) En fin de compte, il faut faire confiance aux gouvernements éventuels et croire qu'ils respecteront les promesses qui ont été faites aux Canadiens.

Si le mécanisme de financement complet n'offre pas plus de sécurité que la répartition pure, peut-être se défend-il mieux en faisant appel à la possibilité de coûts sensiblement réduits. Mais il n'en est rien. Les prévisions actuarielles du département des Assurances indiquent qu'il faudrait hausser immédiatement les cotisations de leur taux actuel de 3,6 pour cent à un taux de 8 à 9,4 pour cent si on transformait le mécanisme de financement du R.P.C. en une formule de financement complet. Avec la formule de répartition pure, on n'atteindrait pas ce niveau avant d'avoir bien entamé le vingt-et-unième siècle et par la suite, le taux par répartition pure n'excéderait pas de plus d'un pour cent le taux associé au financement complet. La commission

royale ontarienne, qui a eu recours à une méthode de calcul différente, a conclu que le taux associé au financement complet serait toujours plus élevé que le taux associé à la répartition pure.

La formule de financement complet ne serait jamais sensiblement plus économique que la répartition pure, et pourrait être toujours plus coûteuse. Par conséquent, il est faux de prétendre qu'on ferait porter un fardeau financier énorme aux générations à venir en n'adoptant pas la formule de financement complet. Il s'agit encore une fois d'un simple mythe.

Il n'y a pas de raison d'adopter une formule de financement complet pour le Régime de pensions du Canada. L'ensemble des facteurs énumérés - le dilemme relatif à l'utilisation des sommes d'argent considérables qui s'accumuleraient, les répercussions sur l'économie d'une mesure faisant immédiatement passer le taux de cotisations à plus du double du taux actuel, et le fait qu'on n'obtiendrait ni une plus grande sécurité de prestations ni des coûts moins élevés - devraient permettre d'en finir pour de bon avec ces propositions.

Un régime de pensions public comme le R.P.C. a seulement besoin d'une réserve de fonds relativement petite pour parer aux imprévus, offrant une certaine protection contre des fluctuations inattendues dans les recettes ou les dépenses. On évite ainsi le besoin d'ajuster soudainement le taux de cotisations si, par exemple, une hausse imprévue du taux d'inflation fait grimper les coûts, ou si une augmentation rapide du taux de chômage réduit les recettes provenant des cotisations.

Cette réserve devrait, affirme-t-on souvent, être égale à la valeur des prestations sur une période de deux ans.

À l'exception de cette réserve d'urgence, la formule de financement du Régime de pensions du Canada devrait être celle de la répartition pure. Les prestations jouiraient de la plus grande sécurité parce qu'elles s'appuieraient sur l'aptitude des gouvernements à se procurer l'argent nécessaire sous forme de cotisations; les coûts seraient maintenus au plus faible niveau possible; et on n'imposerait pas à la population active de demain un fardeau financier trop lourd.

Puisque, comme on a pu le constater, le taux de cotisations actuel produit plus de revenus que le montant nécessaire pour couvrir les dépenses à l'heure actuelle, il faut se demander maintenant <u>à quel moment</u> il faudrait adopter le financement par répartition pure. Il y a trois options fondamentales, qui coïncident avec les trois "années critiques" du R.P.C.

Aux termes de la première option, la nouvelle formule de financement entrerait en vigueur en 1985, "l'année critique n^{o} 1" du R.P.C., au moment où les dépenses du Régime excéderont pour la première fois les recettes provenant des cotisations au taux actuel de 3,6 pour cent et où les provinces devront commencer à verser des intérêts nets au Régime. En haussant le taux de cotisations à 3,64 pour cent en 1985, et en imposant d'autres légères hausses dans les années subséquentes de manière que le taux s'élève à 9,09 pour cent en 2030, les recettes provenant des cotisations seraient toujours égales aux dépenses, et les trésors provinciaux n'auraient jamais à faire de versements nets. Comme c'est le cas présente-

ment, les provinces payeraient encore des intérêts en ce sens que les intérêts qu'elles doivent seraient ajoutés au montant total emprunté au R.P.C. Mais il s'agirait d'une simple transaction "comptable". En réalité, l'intérêt serait "remis" puisque le mécanisme de financement abolirait la nécessité d'effectuer ces versements nets.

On pourrait aussi attendre l'année 1993, soit "l'année critique n° 2" du R.P.C. pour adopter le mécanisme de répartition pure, soit lorsque les dépenses excéderont pour la première fois les recettes tirées des cotisations au taux actuel de 3,6 pour cent plus les versements d'intérêts nets des provinces, et lorsque le principal du fonds du R.P.C. commencerait à être touché. Aux termes de cette option, on pourrait maintenir pendant une décennie encore le taux de cotisations de 3,6 pour cent, et commencer à l'augmenter lentement par la suite; en 1995, par exemple, le taux devrait avoir atteint 4,13 pour cent, et en 2030, il serait de 8,98 pour cent. Les provinces devraient payer le plein montant des intérêts nets sur leurs emprunts préalables au R.P.C. Mais le principal ne serait pas remboursé; il constituerait une réserve d'environ 35 milliards de dollars pour parer aux imprévus.

La troisième option consiste à attendre l'an 2003, "l'année critique n° 3" du Régime signalant l'épuisement du fonds. Le taux de cotisations de 3,6 pour cent pourrait demeurer stable pendant vingt ans encore, puis devrait grimper d'un seul coup à environ 6 pour cent. Les provinces devraient non seulement payer le plein montant de l'intérêt net sur les emprunts préalables, mais aussi rembourser le principal. À la fin, le régime ne disposerait plus de réserve pour parer aux imprévus.

Cette troisième option devrait être mise à l'écart immédiatement. Comme on l'a déjà démontré, on a besoin d'une réserve de fonds pour parer aux fluctuations à court terme des recettes et des dépenses. Il faut donc en réalité choisir entre la première et la deuxième option.

De toute évidence, les gouvernements provinciaux préféreront la première option. Ils ont tout à gagner d'une formule n'exigeant pas le remboursement des intérêts nets au R.P.C., et ils lutteront farouchement en faveur d'un mécanisme de financement qui ne les obligera jamais à payer ces sommes.

Pour défendre leur position, les provinces pourraient prétendre qu'il est insensé de demander aux résidents provinciaux, à titre de contribuables, de se verser des intérêts à titre de cotisants du R.P.C. Cet argument néglige toutefois un aspect important qui a trait à l'équité. Les cotisations au R.P.C. font porter le fardeau le plus lourd aux travailleurs à faible et à moyen revenu - ceux qui gagnent moins que le maximum des gains ouvrant droit à pension - dont le revenu entier (à l'exception d'une petite exemption) est assujetti aux cotisations du R.P.C. Les impôts provinciaux généraux, par contre, sont plus progressifs, puisqu'ils s'appliquent au revenu total de toutes provenances, notamment aux revenus autres que le revenu d'emploi dont bénéficient principalement les personnes à revenu élevé. Il est par conséquent plus équitable de demander aux contribuables provinciaux en général plutôt qu'aux seuls cotisants du R.P.C. de payer les intérêts sur les sommes empruntées au Régime.

Bien entendu, certaines provinces pourraient ne pas se contenter de la remise des seuls intérêts préalables. Elles pourraient préconiser l'adoption d'un taux de cotisations supérieur au taux de répartition pure. Non seulement les provinces n'auraient-elles pas alors à payer des intérêts nets, mais elles auraient aussi l'occasion d'emprunter davantage du R.P.C. Si ces nouveaux emprunts étaient considérés inacceptables du point de vue politique, on pourrait proposer que la "nouvelle somme excédentaire" serve à des placements dans le secteur privé.

Il n'y a pas lieu de s'arrêter un seul instant à la suggestion visant à hausser le taux de cotisations au-dessus du niveau de répartition pure dans le seul but de permettre aux provinces d'emprunter de nouvelles sommes d'argent. Il n'existe aucune raison valable pour demander aux cotisants du R.P.C. de continuer à financer des déficits provinciaux. Si les provinces ont besoin d'emprunter, elles devraient le faire sur les marchés habituels, et le fardeau des emprunts devrait être supporté par l'ensemble des contribuables au moyen d'impôts généraux. Le R.P.C. a été conçu de manière à être un régime de pensions et non un véhicule pour le financement provincial général. Toute considération de cette dernière nature menacera toujours de déformer l'objectif du Régime. Il faudrait retirer le R.P.C. du réseau du financement provincial; le Régime ne devrait certes pas s'y enfoncer davantage en offrant aux provinces de nouvelles sommes à emprunter.

Il en va de même des propositions visant à passer par le R.P.C. pour créer un fonds de placements dans le secteur privé. Il est vrai qu'on a souvent de la difficulté

à obtenir des capitaux de risque au Canada et qu'on pourrait mettre sur pied bon nombre d'entreprises économiques valables si on disposait de fonds de placements supplémentaires. Mais pourquoi le Régime de pensions du Canada servirait-il à de telles fins? Après tout, le R.P.C. est un programme d'assurance sociale visant à protéger les Canadiens contre les imprévus entourant la retraite, l'invalidité et la mort. Ce sont ces visées sociales qui doivent primer, et il faut veiller à ne pas les mêler à d'autres objectifs n'ayant rien à voir avec la situation. Il serait peut-être tout indiqué de créer un nouveau mécanisme de placements financé à même les fonds publics pour favoriser le développement économique ou fournir du capital de risque, mais en utilisant des fonds gouvernementaux généraux et non en s'accrochant d'une façon artificielle au Régime de pensions du Canada.

Les décisions relatives au financement éventuel du Régime de pensions du Canada ne devraient accorder aucun poids aux considérations non reliées au rôle fondamental du R.P.C., qui est d'offrir un programme d'assurance sociale. Par conséquent, on se demandera s'il y a une raison se rapportant aux pensions pour faire la remise aux provinces des intérêts sur les emprunts préalables. Il n'y en a aucune.

Les gouvernements provinciaux devraient par conséquent verser les intérêts nets sur les emprunts du R.P.C. lorsqu'on a besoin de ces sommes pour couvrir les dépenses du R.P.C. Autrement, on enfreint le principe dont on vient de parler et on mine la confiance de la population à l'égard du financement du Régime de pensions du Canada, et on risque de voir se transformer en réalité ce qui jusqu'à présent est demeuré un mythe au sujet du

financement du R.P.C. Les sommes d'argent ont été prêtées aux provinces en toute bonne foi et aux termes des modalités d'un contrat; les provinces doivent payer ces intérêts, comme elles ont promis de le faire aux termes de ce contrat.

Le taux de cotisations du Régime de pensions du Canada devrait demeurer à son niveau actuel de 3,6 pour cent jusqu'à ce que les provinces versent au R.P.C. le plein montant des intérêts nets sur les emprunts préalables (c.à-d. "l'année critique n^{o} 2"). Si les prestations du R.P.C. sont maintenues à leurs niveaux actuels, ce ne devrait pas être avant l'année 1993. Évidemment, si les prestations du R.P.C. augmentent, "l'année critique n^{o} 2" surviendra plus tôt.

Il devrait y avoir par la suite un mécanisme prévoyant automatiquement des hausses du taux de cotisations s'accordant avec l'augmentation des dépenses. Ces hausses ne devraient pas nécessiter l'intervention législative du Parlement et l'approbation des deux tiers des provinces représentant les deux tiers de la population du Canada. (Bien entendu, le mécanisme comme tel devra être institué en ayant recours à cette formule de modification du R.P.C.) On pourrait par exemple réviser le taux de cotisations tous les cinq ans selon les prévisions actuarielles des dépenses et des revenus. Le gouvernement fédéral serait autorisé à rajuster le taux de cotisations annuel pour chacune des cinq années, comme on en a démontré la nécessité.

Ce type de mécanisme, associé à une réserve de fonds pour parer aux fluctuations imprévues, garantirait

une formule de financement stable, et des coûts prévisibles pour les employeurs et les employés. Le R.P.C. reposera sur une base financière solide qui protégera les travailleurs actuels, les retraités et les générations à venir.

RENVOIS

1. Actes constitutionnels, 1867-1982, article 94A (anciennement l'article 94A de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique).

2. Les travailleurs autonomes versent des cotisations au taux complet de 3,6 pour cent.

3. Il est intéressant de noter que le rapport actuariel de 1964 prévoyait que le taux de cotisation de 3,6 pour cent assurerait l'existence d'une caisse jusqu'au tournant du siècle à peu près, ce qui est conforme aux prévisions actuelles.

4. La loi instituant le Régime de pensions du Canada prévoit l'établissement d'un compte spécial qui est appelé le Compte du régime de pensions du Canada (S.R., c. C.-5, art. 110). Toutes les recettes du R.P.C. (c.-à-d. les cotisations et les intérêts provinciaux) sont portées au crédit de ce Compte, et toutes les dépenses du Régime (c.-à-d. les prestations et les frais administratifs) sont portées au débit du Compte. Le solde du Compte du R.P.C. est donc l'excédent de revenu accumulé, qu'on appelle souvent la "Caisse du R.P.C.". Il ne peut être payé aucun montant par rapport au Régime si le Compte du R.P.C. n'a pas à son crédit des sommes couvrant ce montant. En d'autres mots, les dépenses du R.P.C. ne peuvent provenir que des recettes du R.P.C.; on ne peut utiliser les recettes budgétaires générales.

5. À des fins comptables, les prêts sont portés au débit d'un autre compte spécial appelé le Fonds de placement du régime de pensions du Canada, qui est aussi établi en vertu de la loi sur le R.P.C. (art. 111). Le montant porté au crédit du Fonds de placement (c.-à-d. la somme d'argent prêtée au cours d'un mois donné) est le même que le montant porté au crédit du Compte du régime de pensions du Canada pendant ce même mois, moins un "solde d'exploitation" égal aux dépenses estimatives des trois mois suivants.

6. Canada, ministère des Finances. Communiqué 82-87 du 21 juillet 1982.

7. Bien que la presque totalité des travailleurs québécois contribuent au Régime de rentes du Québec plutôt qu'au Régime de pensions du Canada, certaines personnes au Québec sont protégées par le R.P.C., notamment les membres des Forces armées et de la Gendarmerie royale du Canada. Les sommes prêtées au Québec par le R.P.C. proviennent de leurs cotisations.

8. Pour simplifier la terminologie, on parlera dorénavant des "prêts aux provinces" tout simplement, puisqu'ils représentent 99,2 pour cent de l'ensemble des prêts du R.P.C. Toutefois, le gouvernement fédéral est responsable d'une petite partie des emprunts du R.P.C. (moins d'un pour cent).

9. L'impression erronée au sujet des taux d'intérêt du R.P.C. vient aussi du fait qu'on se reporte à des taux d'intérêt "moyens". Les emprunts du R.P.C. sont garantis par des obligations s'étendant sur une période de 20 ans; en d'autres mots, lorsqu'une somme d'argent est prêtée au cours d'un mois donné, l'intérêt sur ce prêt demeure le même pendant 20 ans. Comme tous les Canadiens le savent, les taux d'intérêt ont grimpé considérablement au cours des dernières années. Toutefois, une large part du fonds du R.P.C. a été prêtée avant que ces taux d'intérêt élevés n'entrent en vigueur, et ces sommes sont garanties par des obligations comportant des taux d'intérêt relativement faibles. Les tout premiers prêts du R.P.C. en mars 1966, par exemple, n'avaient qu'un taux d'intérêt de 5,29 pour cent, ce qui n'était pas injustifié à l'époque pour des titres gouvernementaux à longue échéance; les obligations qui garantissent ces premiers emprunts n'arriveront à maturité qu'en 1986. Par conséquent, le taux d'intérêt moyen sur les emprunts depuis 1966 est beaucoup plus faible que le taux d'intérêt sur les emprunts actuels. En septembre 1982, par exemple, le taux moyen était de 10,08 pour cent alors que le taux courant était de 15,54 pour cent. Il est à noter que si les taux d'intérêt baissent dans l'avenir, la situation sera l'inverse, et le taux moyen excédera le taux d'intérêt applicable aux emprunts courants à ce moment-là.

10. Pour de plus amples renseignements au sujet des recettes et des dépenses anticipées du R.P.C. en 1982-83, voir Canada, Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983, Partie III, Sécurité du revenu - plan de dépenses, Santé nationale et Bien-être social Canada (Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1982), pages 46 à 61, notamment page 48. Pour de plus amples renseignements sur les années financières précédentes et sur les soldes au Compte du R.P.C., voir Santé nationale et Bien-être social Canada, Bulletin statistique - Régime de pensions du Canada (Ottawa: Direction générale de la sécurité du revenu - publication mensuelle).

11. Québec, Régie des rentes du Québec. Rapport annuel 1981-82 (Québec: 1982), page 29.

12. Canada, Département des assurances. Régime de pensions du Canada - Rapport actuariel au 31 décembre 1977 (Ottawa: 1978).

13. Québec, Régie des rentes du Québec. Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 1978 (Québec: 1979).

14. Voir les explications fournies au bas de la page 13. Mais les rapports fondamentaux illustrés dans le graphique 2 demeureront à peu près inchangés même si "l'année critique n° 1" survient avant l'année 1985.

15. Ontario, Ministère du Trésor et de l'Économie. Budget de l'Ontario, 1982, Document sur le budget C (Toronto: 1982), page 27.

16. Bien que peu de résidents du Québec participent au Régime de pensions du Canada, le Québec fait quand même partie de la formule d'amendement des "deux tiers".

17. Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario. Report, Volume V, "Ontario and the Canada Pension Plan" (Toronto: Queen's Printer, 1981), Tableau 6, page 77.

18. On pourrait aussi, pour mesurer les répercussions d'un financement complet du Régime de pensions du Canada, examiner ce qui se produirait si le R.P.C. avait adopté au départ un mécanisme de financement complet. Le taux de cotisation aurait été fixé entre 7 et 8 pour cent, soit à plus du double du taux actuel de 3,6 pour cent. Il y aurait en caisse à l'heure actuelle plus de 200 milliards de dollars, soit dix fois plus que le montant actuel de $21,5 milliards.

19. Rapport de l'Ontario Royal Commission, Volume V, page 96.

MEMBRES DU

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Mad. Yvonne Raymond (présidente)
Montréal

Ms. T. Ann Brennan
Bath (N.-B.)

Mad. Alma Gagnon
Saint-Paul-du-Nord (Québec)

Mad. Camille Girard-McClure
Dolbeau (Québec)

Ms. Joyce Kert
Weston (Ont.)

Mr. Jack Kirley
Calgary (Alb.)

Mad. Marthe Leroux
Québec

M. Pierre Levasseur
Drummondville (Québec)

Ms. Grace Long
Burnaby (C.-B.)

Ms. Joyce McLellan
Newport (Î.-P.-É.)

M. Robert Mondor
Montréal

Ms. Evelyn Murialdo
Toronto (Ont.)

Ms. Gail Newall
Markham (Ont.)

Elizabeth Paulson
Wynyard (Sask.)

Dr. Gerry Rosenquist
Morrisburg (Ont.)

Ms. Penelope Rowe
Saint-Jean (T.-N.)

Mr. Tim Sale
Winnipeg (Man.)

Mr. Richard B. Splane
Vancouver (C.-B.)

Mr. T. D. Tramble
Monastery (N.-É.)

* *

Conseil national du bien-être social
Édifice Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9

Directeur: Ken Battle

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement a institué le Conseil national du bien-être social en tant qu'organisme consultatif des citoyens auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Le Conseil a pour mandat de conseiller le Ministre sur des questions relatives au bien-être social.

Le Conseil est composé de 21 membres nommés par le gouverneur en conseil et provenant de diverses régions du Canada. Les membres agissent à titre personnel et non en tant que représentants d'organismes ou d'agences. Ils sont d'anciens ou d'actuels assistés sociaux, des locataires de logements publics et d'autres citoyens à faible revenu, ou des avocats, des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres personnes travaillant au sein d'associations de services bénévoles, d'organismes privés d'aide sociale et d'écoles de service social.

Les rapports du Conseil national du bien-être social ont porté sur la sécurité de revenu, l'impôt, les petits salariés, les enfants pauvres, les familles monoparentales, les emplois communautaires, la nutrition, l'assistance judiciaire/les services juridiques, les consommateurs à faible revenu, les groupes de personnes défavorisées et le reportage sur la pauvreté dans la presse canadienne.

All publications of the National Council of Welfare are available in English. For copies please write to the National Council of Welfare, Brooke Claxton Building, OTTAWA K1A 0K9